بسم الله الرحمن الرحيم

جامعة عمان العربية للدراسات العليا
كلية الدراسات القانونية العليا
قسم القانون العام

أطروحة دكتوراة

بعنوان

الرقابة القضائية على المشروعية الموضوعية لقرارات الضبط الإداري

"دراسة مقارنة" فرنسا – مصر – الأردن

Judicial control over the,, substantive,, legality of policing Administrative decisions

A comparative study of France, Egypt, Jordan

إعداد الطالب:

سالم خليف عليمات

إشراف الأستاذ الدكتور:

خالد سمارة الزعبي

قدمت هذه الأطروحة استكمالا لمتطلبات الحصول على درجة الدكتوراة في القانون العام

كلية الدراسات القانونية العليا
جامعة عمان العربية للدراسات العليا
عمان
٢٠٠٧

بسم الله الرحمن الرحيم

جامعة عمان العربية للدراسات العليا
كلية الدراسات القانونية العليا
قسم القانون العام

أطروحة دكتوراة

بعنوان

الرقابة القضائية على المشروعية الموضوعية لقرارات الضبط الإداري

"دراسة مقارنة" فرنسا – مصر – الأردن

إعداد الطالب

سالم خليف عليمات

إشراف الأستاذ الدكتور:

خالد سمارة الزعبي

قدمت هذه الأطروحة استكمالا لمتطلبات الحصول على درجة الدكتوراة في القانون العام

كلية الدراسات القانونية العليا
جامعة عمان العربية للدراسات العليا

عمان

٢٠٠٧

آيه قرآنية

بسم الله الرحمن الرحيم

" ولله غيبُ السَّموت والأرض وَإليهِ يُرجعُ الأمرُ كُلُّهُ

فَاعبُدهُ وتوكل عَلَيهِ وماَ رَبُكَ بِغفلٍ عَمّا تعملُونَ"

الآية ١٢٣ سورة هود

<u>التفــويض</u>

أنا سالم خليف عليمات .....

افوض جامعة عمان العربية للدراسات العليـا بتزويـد نسخ من أطروحتـي للمكتبـات أو المؤسـسات أو الهيئـات أو الأشخاص عند طلبها.

سالم خليف عليمات

التوقيع

التاريخ ٢٠٠٧/٦/١٦

قرار لجنة المناقشة

نوقشت هذه الأطروحة وعنوانها

الرقابة القضائية على المشروعية الموضوعية لقرارات الضبط الإداري

" دراسة مقارنة " فرنسا – مصر – الأردن

وأجيزت بتاريخ ١٦/٦/٢٠٠٧

اعضاء لجنة المناقشة	التوقيع
١.أ.د. محمد سليم الغزوي	رئيساً ....
٢.أ.د.خالد سمارة الزعبي	مشرفاً وعضواً ....
٣.أ.د.نعمان الخطيب	عضواً ....
٤.د.محمد وليد العبادي	عضواً ....

شكر وتقدير

بعد أن منَّ الله سبحانه وتعالى عليّ بإنجاز هذا العمل كان لزاماً علي أن أتقدم بالشكر الجزيل محملاً بالثناء والعرفان لجامعة عمان العربية للدراسات العليا ذلك الصرح العلمي الشامخ .

كما أتقدم بجزيل الشكر والعرفان للأستاذ الدكتور خالد سمارة الزعبي الذي أشرف على هذا العمل، ولم يبخل بجهد أو نصيحة ، وكان مثالاً للعالم المتواضع ، كما أشكر الأساتذة الكرام أعضاء لجنة المناقشة على تفضلهم بقبول مناقشة هذه الأطروحة كل من الأستاذ الدكتور محمد سليم الغزوي والأستاذ الدكتور نعمان الخطيب والدكتور محمد وليد العبادي.

ولا يفوتني أن أشكر كل من أسهم في إنجاز هذا العمل .

إهــــــــداء

إلى والدتي .... إلى والدي

إلـى زوجتـي .... إلـى زهرتـي حيـاتي وفـاء

وفاطمة

إلى كل طالب علم ومعرفة ....

إليـهم جميعاً أهدي رسالتي

قائمة المحتويات

ملخص أطروحة

بعنوان

الرقابة القضائية على المشروعية الموضوعية لقرارات الضبط الإداري - دراسة

مقارنة – فرنسا - مصر – الأردن

إعداد الطالب: سالم خليف عليمات

إشراف الأستاذ الدكتور: خالد سمارة الزعبي

تعد وظيفة الضبط الإداري من أهم الوظائف التي تؤديها الإدارة وتمس الإفراد في حقوقهم وحرياتهم الشخصية ، وقد اتسع نشاط الضبط الإداري ليشمل مختلف المجالات بهدف تحقيق الصالح العام ، ويهدف الضبط الإداري إلى تنظيم ممارسة الأفراد لحرياتهم من جانب وحماية نظام الدولة ووقايته من جميع الأخطار التي تهدده في أمنه وسكينته وصحته وآدابه بما تفرضه سلطات الضبط الإداري وتقرره من قرارات سواء في الظروف العادية أم في الظروف الاستثنائية من جانب آخر.

وأشارت الدراسة الى أنه بموازاة الامتيازات والصلاحيات التي خولها المشرع للقائمين على وظيفة الضبط الإداري لمواجهة أي تهديد في سلامة المجتمع وأمنه، فإن المشرع ألزم هذه السلطات والقائمين عليها بالخضوع لحكم القانون ومنع الانحراف عن الغايات والأهداف التي حددها المشرع .

وأقر القضاء الإداري في كل من فرنسا ومصر والأردن على ضرورة أن تكون هناك ضوابط على سلطة الإدارة ، وبالتالي اخضع هذا القضاء أعمال الضبط الإداري لرقابة واسعة تتجاوز حدود الرقابة العادية التي يباشرها على سائر القرارات الإدارية ، وذلك لخطورة قرارات الضبط الإداري وانعكاسها المباشر على حقوق الأفراد وحرياتهم العامة .

وتناولت الدراسة الرقابة الموضوعية التي يباشرها القضاء الإداري (عيبي السبب والغاية) من خلال ثلاثة فصول ، وتناولت الدراسة في الفصل الأول ماهية المشروعية الموضوعية لقرارات الضبط الإداري ، في حين تم تخصيص الفصلين الثاني والثالث لموضوع الرقابة القضائية على كل من عيبي السبب والغاية في قرارات الضبط الإداري وعلى التوالي، وخلصت الدراسة إلى العديد من النتائج والتوصيات .

بسم الله الرحمن الرحيم

مـقـدمـة

يعد الضبط الإداري ضرورة لازمة لاستقرار النظم وصيانة الحياة الاجتماعية والحفـاظ عليها، فبدونه تعم الفوضى وينهار النظام الجماعي، ويهدف الضبط الإداري إلى حماية المجتمـع ووقايته من جميع الأخطار التي تهدده في أمنه وصحته وسكينته بما يفرضه من قرارات.

وتطورت فكرة الضبط الإداري نتيجة المتغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، فقـد كان مفهوم الفكرة يهدف إلى إقرار وحماية النظام القائم بما يحقق أهدافه وغاياته، غير أنـه مـع بزوغ الفكر الديمقراطي، انفصلت فكرة الضبط الإداري عن سـلطة الحكـم، فلـم يعـد فـرض الانضباط والنظام الاجتماعي القائم غاية الدولة، وإنما أصبحت الحقوق الطبيعية للإنسان وحرياته العامة هي أساس التنظيم السياسي والدستوري والقانوني الجديد، فوضعت الحدود والضوابط التي يجب أن تلتزمها السلطة في ممارستها سواء في الظروف العادية أم الاستثنائية، وأن يكون تنظـيم الحرية بأساليب لا تفضي إلى التضحية بالحرية في سبيل الحفاظ على النظام العام. وتطبيقاً لذلك استقر القضاء الإداري في كل من فرنسا ومصر والأردن على خضوع أعمـال الـضبط الإداري لرقابة قضائية واسعة تتجاوز نطاق الرقابة العادية التي يباشرها بالنسبة لسائر القرارات الإدارية، لخطورة أعمال الضبط الإداري وانعكاسها المباشر على حريات الأفراد.

وتقسم رقابة القضاء الإداري لقرارات الضبط الإداري إلى صورتين:

الصورة الأولى: الرقابة القانونية الخارجية (الشكلية) والصورة الثانية هي الرقابة القانونية الداخلية (الموضوعية)، وتتناول الرقابة القانونية الخارجية فحص نماذج هذه القرارات بغية التحقق من صدورها من الموظف المختص بإصدارها في الشكل المقرر قانوناً أو بعبـارة أخـرى فـإن الرقابة الخارجية تنصب على فحص عناصر القرار الإداري الخارجية وهي الاختصاص والشكل.

أما الرقابة القانونية الداخلية (الموضوعية) فهي تنصب على مـضمون القـرار الإداري نفسه حيث تتناول فحص العناصر الموضوعية أو الداخلية للقرار الضبطي، ومن ثم فهي تعتبـر أكثر فاعلية في حماية حقوق وحريات الأفراد في مواجهة سلطات الضبط الإداري وأن الـسلطة التقديرية للإدارة ليست مطلقة أو تحكمية، وإنما هي سلطة مقيدة بضوابط وحدود معينة،ومن ثـم فهي تخضع لرقابة القضاء إلغاء وتعويضاً، وتنحصر الرقابة الموضوعية في محل وسبب وغايـة القرارات الإدارية. فيتعين أن يكون هناك سبب حقيقي وصحيح يبـرر تـدخل الإدارة لاتخـاذ الإجراء الضبطي وكذا هدف القرار الإداري، فإذا ما انحرفت الإدارة عن هذا الهـدف، فابتغـت تحقيق أهداف أخرى مغايرة ففي هذه الحالة تكون إجراءاتها الضبطية مشوبة بعيـب الانحـراف بالسلطة، واستقر القضاء الإداري المقارن على خضوع جميع قرارات الـضبط الإداري للرقابـة على الوجود المادي للوقائع التي تتذرع بها الإدارة كسبب لتلك القرارات سـواء فـي الظـروف العادية أم في الظروف الاستثنائية، ثم اخضع التكييف القانوني لهذه الوقائع لرقابته، وان اختلـف القضاء المقارن في مدى الرقابه على ملاءمة هذه القرارات .

وتبدو أهمية دراسة الموضوع لخطورة النشاط الضبطي وإنعكاسه على حقوق وحريـات الأفراد والوقوف على موقف القضاء الإداري المقارن من أعمال مبدأ التـوازن بـين امتيـازات السلطة العامة وحماية هذه الحقوق والحريات .

وسيكون منهج الدراسة من خلال اسلوب الدراسة الوصفية والتحليلية، وقد تم اختيار كـل من فرنسا ومصر، ذلك لأن فرنسا هي الرائدة بقـضائها الإداري وكـذلك مـصر لأن القـضاء المصري نهج في أغلب قراراته ما أخذ به القضاء الفرنسي، ولأن كلا القـضائين يأخـذ بنظـام القضاء المزدوج.

وسيعرض الباحث من خلال هذه الدراسة إلـى رقابـة القاضـي الإداري للمـشروعية الموضوعية لقرارات الضبط الإداري من خلال عنصري السبب والغايـ ـة، وذلـك لأن عيـب مخالفـة القانون كما يرى أغلب الفقه يمتد ليشمل العلاقة المتبادلة بين هـذه العناصـر (المحـل والغاية والسبب) في الأنظمة القانونية المقارنة (فرنسا، مصر، الأردن) وذلك من خلال الفـصول التالية:

الفصل الأول: ماهية المشروعية الموضوعية لقرارات الضبط الإداري .

الفصل الثاني: الرقابة القضائية على السبب في قرارات الضبط الإداري.

الفصل الثالث: الرقابة القضائية على الغاية في قرارات الضبط الإداري

الفصل الأول

ماهية المشروعية الموضوعية لقرارات الضبط الإداري

تدور دعوى الإلغاء وجودا وعدما مع القرارالاداري، فاذا انتفى القرار الاداري أصبحت دعوى الإلغاء غير مقبولة شكلا، فالقرار الاداري هو موضوع الخصومة في دعوى للإلغاء، وأستقر القـضاء الإداري على تعريف القرار الإداري السليم بأنه " إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها مـن سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة بقصد إحداث أو تغيير أو تعديل أو إلغاء مركز قـانوني معـين متى كان ذلك ممكناً وجائزا قانونا وكان الباعث عليه ابتغاء المصلحة العامة "[١]

وتعد قرارت الضبط الإداري من أخطر القرارت الإدارية، فالضبط الإداري يهدف إلـى الحفاظ على النظام العام في المجتمع بما تملكه سلطات الضبط الإداري من مكنـات وإمتيـازات مما يترتب عليه من تقييد لحريات الأفراد، ويعرف الضبط الإداري بأنه "حق السلطات الإداريـة في تنظيم نشاط الأفراد بما تفرضه من قيود وضوابط بهدف المحافظة على النظـام العـام فـي المجتمع" [٢]، ويترتب على ذلك بالضرورة تقييد حرية الأفراد على هدي مـن أحكـام القـانون ويعرف بانه " مجموعة من القرارات والأعمال الإدارية التي محلها إصـدار قواعـد عامـة أو

---

[1] عدل عليا الاردنية رقم ٢٠٨ /٩٨ مجلة نقابة المحامين عدد٣،٤ /١٩٩٩ص، ٦٣٧.

[2] د.هاني علي الطهراوي، القانون الإداري،الكتاب الاول، دار الثقافة للنشر والتوزيع،٢٠٠١،ص ٢٢٩.

إجراءات فردية ضرورية لحماية النظام العام بعناصره المتعدده الأمن العـام والـصحة العامـة والسكينة العامة والأخلاق والآداب العامة"[١]

لم تتعرض التشريعات لتعريف الضبط الإداري، بل إكتفت بتحديد أغراضه بصورة عامة وجاء نص المادة ١٢٧ الفقرة الثانية من الدستور الأردني"يبين بقانون نظام هيئات الشرطة والدرك وما لها من إختصاص " والضبط الإداري يستدرك الحوادث المخلة بالأمن والنظام العام، ويتخـذ كل ما من شأنه أن يؤدي إلى منع وقوع الكوارث بأنواعها، ويتميز الضبط الإداري بأسلوب القهر في كثير من المواطن، إذ يعمل على إيقاف تيار الإضطرابات قبل تفاقمهـا وإشـتدادها وتـستمر مهمته حتى بعد وقوع مظاهر الإخلال .

ويعرف الضبط الإداري بأنه مجموعة ما تفرضه الـسلطة العامـة مـن أوامـر ونـواة وتوجيهات ملزمة للإفراد بغرض تنظيم حرياتهم العامة أو بمناسبة ممارستهم لنشاط معين بهـدف صيانة النظام العام في المجتمع [٢] .

وتلجأ هيئات الضبط الإداري في سبيل أداء وظيفتها (حفظ النظام العام أو إعادتـه) إلـى أعمال من شأنها أن تجبر الأفراد على احترام إرادتها أما بتصرفات قانونية أو أعمال مادية.

ويخول القانون العام سلطات الضبط الإداري أن تصدر لنفسها قراراً قابلاً للتنفيذ، ثم تنفذه بنفسها على الأفراد عند الاقتضاء. أن بعض الأوامر (العامة والفردية) لا تثيـر الاعتـراض أو الطعن لأنها لا تنشيء أو تعدل أو تلغي مراكز قانونية للأفراد، وبالتالي لا تستلزم قاعدة تنظيميـة

---

[٣] د.نواف كنعان، اتجاهات محكمة العدل العليا في الرقابة على سلطات الضبط الإداري وقراراتها، بحث منشور في مجلـة دراسـات علـوم الشريعة والقانون المجلد٢٧، العدد١/٢٠٠٠،ص١٦٧.

[2] د.طعيمة الجرف، القانون الاداري والمباديء العامة في تنظيم ونشاط السلطات الادارية،القاهرة، دارالنهضة العربية،١٩٧٨،ص٤٨٧.

سابقة تصدر بناء عليها لأنها ليست قرارات إدارية وكثير من أعمال الضبط الإداري لا تتـضمن تكليفاً على الأفراد ولا تعديل في مراكزهم القانونية، أما بعض الأوامر والقرارات التي تغير فـي المراكز القانونية ومن ثم تثير الاعتراض أو الطعن فهي قرارات إدارية وهـذه القـرارات هـي محور رقابة القضاء .والمشروعية الموضوعية (الداخلية) لقرارات الضبط الإداري هي أن هـذه الإجراءات لا بد أن تستند إلى أسباب واقعية وصحيحة قانوناً، وأن تكون غاية هذه الإجراءات هي المصلحة العامة أو الهدف الذي سعى المشرع إلى تحقيقـه، وعليـه فـإن دراسـة المـشروعية الموضوعية في هذا الفصل ستعرض في مبحثين متتاليين:

المبحث الأول: ركن السبب في قرارات الضبط الإداري

المبحث الثاني: ركن الغاية في قرارات الضبط الإداري

المبحث الأول

ركن السبب في قرارات الضبط الإداري

تعد رقابة القضاء الإداري على سبب قرارات الضبط الإداري من أهم الضمانات الأساسية لاحترام الإدارة لمبدأ المشروعية في قراراتها الإدارية، ذلك أن القرارات الإدارية يجب أن لا تصدر عن التحكم والهوى[(١)].

وإذا كانت الرقابة القضائية على سبب القرار الإداري تحظى بأهمية في الوقت الحاضر، فإنها نشأت لاحقة لنشأة أوجه الإلغاء الأخرى، حيث برز عيب السبب في قضاء مجلس الدولة الفرنسي كأحد الأسباب للطعن بالإلغاء في أوائل القرن الماضي، حيث كانت أسباب الإلغاء تقتصر على عيب عدم الاختصاص وعيب الشكل، أما باقي العيوب المتعلقة بموضوع القرار ذاته فلم تكن معروفة[(٢)].

إن مقتضى الرقابة على المشروعية للقرار الإداري هي أن يبحث القاضي في مدى مشروعية الدوافع الموضوعية التي دعت الإدارة لإصدار قرارها[(٣)].

[(1)] د. عبدالغني بسيوني عبدالله، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، الاسكندرية، منشأة المعارف، ١٩٩٧، ص ٦٣٠.

[(2)] د. جورجي شفيق ساري، قواعد وأحكام القضاء الإداري، دراسة مقارنة لأحدث النظريات المبادئ في قضاء مجلس الدولة في فرنسا ومصر، دراسة النهضة العربية، القاهرة،الطبعة الخامسة، ٢٠٠٣/٢٠٠٢، ص ٤٧٩.

[(3)] د. مازن ليلو راضي، القضاء الإداري، دراسة الأسس ومبادئ القضاء الإداري في الأردن، دار قنديل للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى ٢٠٠٥، ص ٢٠٥.

ولقد اتسع نطاق رقابة مجلس الدولة الفرنسي لعيب السبب لتشمـل الرقابـة على الوجـود المادي للوقائع والتكييف القانوني لها ثم إلى ملاءمة القرار الإداري للوقائع التي استند إليها[١].

ويعد عيب السبب من أهم وأخطر عيوب القرار الإداري، حيث يعتبر السبب أحد أركان القرار الهامة التي يؤدي فقدانها إلى بطلانه[٢]، واستقر الفقه والقضاء الإداريان على الاعتراف بعيب السبب كوجه من أوجه إلغاء القرار الإداري[٣].

وتمثل الرقابة على أسباب قرارات الضبط الإداري ضمانة هامة وأساسية لتحقيق مشروعية تصرفات هيئات الضبط وخضوعها لحكم القانون[٤].

وسوف يتناول الباحث مبحث ركن السبب من خلال المطالب التالية:

المطلب الأول: مفهوم ركن السبب في قرارت الضبط الإداري

المطلب الثاني:نشأة وتطور عيب السبب.

المطلب الثالث: التمييز بين ركن السبب وغيره من المفاهيم

---

(1) د. عبدالغني بسيوني، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، الاسكندرية، منشأة المعارف، ١٩٩٧، ص ٦٣٠.

(2) د. عبدالعزيز خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، الأسباب والشروط،دار الفكر الجامعي، الطبعة الأولى، ٢٠٠٤، ص ٢١٤.

(3) د. نواف كنعان، القضاء الإداري في الأردن، الطبعة الأولى، ١٩٩٩، دار وائل للنشر، ص ٣٣٢.

(4) د. عادل السعيد أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، القاهره دار النشر غير مذكورة، ١٩٩٥، ص ٥٥٣.

المطلب الأول: مفهوم ركن السبب في قرارت الضبط الإداري

تهدف رقابة القضاء على السبب في قرارات الضبط الإداري إلى تقييد إرادة سلطة الضبط على نحو يكفل اتجاهها لتحقيق غاية النشاط الضبطي كما يحددها القانون، فمع التسليم بالأهمية لوظيفة الضبط الإداري وما يتضمنه من تنظيم وتقييد لحريات الأفراد، ينبغي أن يخضع لرقابة قضائية واسعة تضمن أن تلتزم الإدارة في سعيها للحفاظ على النظام العام بالضوابط حماية لحقوق المواطنين وحرياتهم وتتجاوز هذه الرقابة في بعض جوانبها حدود الرقابة العادية التي يباشرها القضاء الإداري بالنسبة لسائر القرارات الإدارية[١].

وإذا كانت قرارات الضبط الإداري تهدف إلى تحقيق الحفاظ على النظام العام، فإن النظام العام ليس مجرد حالة نفسية أو تصور ذهني لدى رجل الإدارة، وإنما هو حالة واقعية تتمثل في القضاء على كل ما يهدد المجتمع في أمنه وسلامته.

يعرف سبب القرار الإداري بأنه حالة موضوعية تحدث قبل إصدار القرار فتحمل الإدارة على إصداره[٢]، فإذا لم تتوافر الحالة القانونية أو الواقعية فلا تملك الإدارة أن تصدر قراراً وإلا وقع باطلاً، وإذا كان القرار الإداري لا بد أن يستند إلى سبب أو أسباب يقرها القانون، فإن هذه الأسباب تختلف بحسب ما إذا كانت سلطة الإدارة في إصدار القرار سلطة مقيدة ام سلطة تقديرية[٣] فإذا كانت السلطة مقيدة فإن المشرع يحدد أسباباً معينة لا بد من توافرها، وحيث توافرت تكون الإدارة ملزمة بإصدار القرار، أما إذا كانت السلطة تقديرية، فإن المشرع لا يحدد

---

(1) د. محمد حسنين عبدالعال، الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الثانية، ١٩٩١، ص٤.

(2) د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية الاسكندرية، ١٩٩٥، ص ٤١٣.

(3) د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري، في الفقه وقضاء مجلس الدولة، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية ٢٠٠٢م، ص ٢٠٢.

الأسباب التي يجب أن يستند إليها القرار الإداري، وإن ذلك لا يعني الحرية المطلقة بل يتعين على الإدارة اختيار السبب الذي من شأنه تبرير قرارها كما هو في واجب الإدارة في الحفاظ على النظام العام عند حدوث إخلال فيه(١).

ولقد عبرت الفقرة (ب) من المادة العاشرة من قانون محكمة العدل العليا الأردنية عن مخالفة القانون بقولها "مخالفة الدستور أو القوانين أو الأنظمة أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها" وتتجلى أوضاع عيب مخالفة القانون بأسباب الإلغاء الخاصة بالمشروعية والمتمثلة بمخالفة الإدارة للقواعد القانونية في الحالات التالية:

أولاً: المخالفة المباشرة للقواعد القانونية.

ثانياً: الخطأ في تفسير القاعدة القانونية.

ثالثاً: الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية.

إن رقابة القضاء الإداري فيما يتعلق بمخالفة القواعد القانونية هي رقابة موضوعية تستهدف مطابقة محل القرار الإداري لأحكام القانون(٢). يبني رجل الإدارة قراره على حالة واقعية وقانونية صحيحة من شأنها أن تجعله يتدخل فيصدر قراراً إدارياً، أي أنها الحالة البعيدة عن رجل الإدارة، والتي توصي باتخاذ قراره، بمعنى أنها مستقلة عن رجل الإدارة من جهة وسابقة على العمل الإداري من جهة أخرى(٣).

ويستوجب مفهوم السبب الإحاطة بالجوانب التالية:

---

(1) د. خالد خليل الظاهر، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء قضاء التعويض، دراسة مقارنة،دار قنديل للنشر، الطبعة الأولى، ١٩٩٩، ص ٢٦٥.

(2) د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، القاهرة، دار الفكر العربي، ١٩٧٦، ص ٧٦٥.

(3) فهد أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٥، ص ٣٦٢.

الفرع الأول: تعريف السبب.

الفرع الثاني: شروط صحة القرار الإداري.

الفرع الثالث: الاسباب الواقعية والاسباب القانونية.

الفرع الاول: تعريف السبب

يقصد بسبب القرار الإداري قيام حالة واقعية أو قانونية تسوغ إصدار هذا القرار(١) والقرار ... يجب أن يقوم على أسباب تبرره صدقاً وحقاً من الواقع وفي القانون كركن من أركان انعقاده باعتباره تصرفاً قانونياً، ولا يقوم أي تصرف قانوني بغير سببه(٢)، والسبب كما يعرفه الفقيه الأستاذ الدكتور سليمان الطماوي بأنه "الحالة القانونية أو الواقعية التي تتم بعيداً عن رجل الإدارة فتوحي إليه باتخاذ قراره وهو ركن من أركان القرار الإداري(٣) ويعرف بعض الفقه السبب بأنه الحالة الواقعية أو القانونية التي أدت إلى إصداره وهو بهذا التحديد ركن من أركان القرار الإداري، وتخلف هذا الركن أو انعدامه يجعل القرار الإداري غير قائم على سبب يبرره ومن ثم مستحقاً للإلغاء(٤) ويعرفه بعض الفقه بأنه الحالة الواقعية أو القانونية المبررة لإصدار القرار الإداري، وهو الحالة الدافعة لها طبيعة موضوعية ومستقلة عن القرار الإداري كما أنها

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا، الموسوعة الإدارية الحديثة، ١٩٩٣، ص ٩٩٧.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا، الموسوعة الإدارية الحديثة، ١٩٩٣، ص ٩٩٧.

(3) د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، ١٩٩٦، ص ٧٩٢.

(4) د. سامي جمال الدين، المنازعات الإدارية،مرجع سابق، ص ٢٤٧.

سابقة عليه[1]. ويمثل السبب الناحية المادية من القرار الإداري الذي يهدف إلى تحقيق المنفعة العامة ويعني ذلك أن الإدارة يجب أن تستند في قراراتها إلى القواعد القانونية التي تنظم النشاط إلى جانب استنادها إلى قيام حالات أو وقائع معينة[٢] وعيب السبب هو عدم المشروعية الذي يعيب القرار الإداري في سببه بأن تكون الواقعة التي يقوم عليها القرار غير موجودة أو غير صحيحة من حيث تكييفها القانوني[٣].

ويعرفه العميد Bonnard[٤] بأنه العنصر الأول للقرار، أي السابقة التي تتقدم وتثير وتكون سبب وجوده، ويعرفه الأستاذ De laubadere[5] بأنه الواقعة الموضوعية السابقة على القرار والخارجة عنه، ويكون وجودها هو الذي دفع مصدر القرار إلى إصدارة والقيام به.

ويعرفه بعض الفقه بأنه مجموعة من العناصر القانونية والواقعية التي تحدث أولاً ومسبقاً وتوحي لرجل الإدارة أن بإمكانه قانوناً التدخل وإصدار قرار إداري[٦].

وتعرفه المحكمة الإدارية العليا في مصر السبب بأنه "حالة واقعية او قانونية تحمل الإدارة على التدخل بقصد إحداث أثر قانوني معين هو محل القرار ابتغاء تحقيق الصالح العام الذي هو غاية القرار[٧].

---

[1] د. عبدالغني بسيوني عبدالله، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، الاسكندرية، منشأة المعارف ١٩٩٧، ص ٢٤٨.

[2] د. خالد خليل الظاهر، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، دارسة مقارنة، الطبعة الأولى، ص ٢٦٤.

[3] د. ماجد راغب الحلو، الدعاوي الإدارية، دعوى الإلغاء، دعوى التعويض، دعوى التأديب، طرق الطعن في الأحكام الإدارية، الاسكندرية، منشأة المعارف، ٢٠٠٤، ص ١٩٥.

[4] مشار اليه في مرجع قضاء الالغاء لمؤلفة د.محسن خليل، مرجع سابق،ص ١٥٨.

[5] De laubadere O.Cp.203/204

[6] د. علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص ٨٦٦.

[7] حكم المحكمة الإدارية العليا قضية رقم ١٠س ق ٥/مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة ص ١٢١٤.

ويرى الباحث أن السبب هو الواقعة الموضوعية السابقة على القرار والتي استمر وجودها حتى لحظه صدور القرار مما برر إصداره أو الحالة القانونية التي تسوغ إصداره وقد يعني الحالتين معاً.

الفرع الثاني: شروط صحة أسباب القرار الإداري

استقر القضاء الإداري أنه للحكم على مشروعية القرارات الإدارية أو عدم مشروعيتها يجب الرجوع إلى تاريخ صدور تلك القرارات، لأن تقدير صحة القرارات الإدارية يكون محكوماً بالحالة القانونية أو الواقعية التي كانت موجودة وقائمة لحظة صدور ذلك القرار، فهذا الوقت هو الذي ينظر إليه للتحقق من مدى توافر أسباب الإبطال أو الإلغاء التي قد تكون شكلية أو موضوعية، وشروط صحة سبب القرار الإداري هي:

أولاً: أن يكون السبب قائماً عند إصدار القرار الإداري.

ثانياً: أن يكون السبب مشروعاً.

ثالثاً: أن يكون السبب محدداً بوقائع ظاهرة يقوم عليها.

أولاً: أن يكون السبب قائماً وموجوداً حتى وقت صدور القرار

يقصد بذلك أنه يجب أن تكون الواقعة المادية أو القانونية التي استند إليها القرار قد وجدت بالفعل من ناحية، وأن يستمر هذا الوجود حتى وقت صدور القرار الإداري[(١)]، ذلك أن العبرة في تقدير مشروعية السبب هي بالوقت الذي صدر فيه القرار، فلو تحقق سبب القرار ولكنه زال قبل إصدار القرار يكون القرار معيباً لعدم وجود السبب. وقد اقر مجلس الدولة الفرنسي انه لا يمكن للسلطة الإدارية أن تستند في قرارها على واقعة مادية

في مصر أقرت المحكمة الإدارية العليا "أن خطورة الشخص على الأمن والنظام لكي يكون سبباً جدياً يبرر اتخاذ أمر بالقبض عليه أو اعتقاله يجب أن يستمد من وقائع حقيقية منتجة في الدلالة على هذا المعنى وأن تكون هذه الوقائع أفعالاً معينة يثبت ارتكاب الشخص لها ومرتبطة ارتباطاً مباشراً بما يراد الاستدلال عليه بها"[(٢)].

وأقرت محكمة العدل العليا ضرورة وجود أسباب القرار الإداري في حكمها "تخضع الأسباب التي تورِدها الإدارة لقرارها الإداري لرقابة القضاء الإداري الذي له أن يتحقق من مدى مطابقتها أو عدم مطابقتها للواقع والقانون، فإذا تبين أن هذه الأسباب غير موجودة فيكون القرار قد فقد سنده القانوني الذي يقوم عليه وشابه عيب مخالفة القانون[(٣)].

[(1)] د. نواف كنعان، القضاء الإداري، في الأردن، الطبعة الأولى، ١٩٩٩، دار وائل للنشر، ص ٣٣٤.
[(2)] حكم محكمة القضاء الإداري، قضية رقم ٥٠٢٤، سنة ٨ ق/١٩٥٦، مجموعة أحكام المحكمة، ص ١٢٨.
[(3)] عدل عليا، مجلة نقابة المحامين العددان (٧، ٨)، ١٩٩٦، ص ١٥٨٧.

وإذا ما انعدم الأساس الذي قام عليه القرار وقت صدوره، فإنه يغدو غير مشروع حتى لو وجدت أسباب أخرى بعد ذلك يمكن أن تستند إليها الإدارة إذا لم تكن هذه الأسباب قائمة وقت صدور القرار[١].

وتتميز أسباب القرار الإداري بأنها سابقة على إصداره، ويتوقف إصدار القرار على حدوث وقائع معينة تعد الشرط الأساسي لإصدار القرار، ولهذا يتعين أن تكون الوقائع سابقة لإصدار القرار أو على أقل تقدير كانت قائمة وموجودة عند إصدار القرار[٢].

ثانياً: أن يكون السبب مشروعاً:

تختار الإدارة السبب الذي من شأنه أن يبرر تدخلها، وهي ليست مطلقة الحرية في هذا الصدد، ويحرص القضاء الإداري على تحديد الشروط التي يجب توافرها في الأسباب التي تستند إليها الإدارة في تدخلها بالنسبة إلى طوائف بذاتها من القرارات الإدارية، ومنها منح الرخص أو فرض قيود معينة على بعض الحريات العامة، وقد أشارت إلى ذلك المحكمة الادارية العليا في مصر في أحد أحكامها "إن سبب القرار الإداري يجب أن يكون حقيقياً لا وهمياً ولا صورياً، وصحيحاً ومستخلصاً استخلاص سائغاً من أصول ثابتة تنتجه وقانونياً لتحقق فيه الشرائط والصفات الواجب توافرها فيه قانوناً[٣].

---

[1] د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، القاهرة، دار الفكر العربي ١٩٩٦، ص ٨٠٠.

[2] د. علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني،مرجع سابق، ص ٨٦٧.

[3] حكم المحكمة الإدارية العليا،قضية رقم ١١٣٤،س٢ قضائية، مجموعة المبادىء التي قننتها المحكمة،ص ٣١٥

يجب أن يقوم كل قرار إداري على سبب مشروع، ويكفي توافر سبب واحد يبرر اتخاذه، فإذا ما تذرعت الإدارة في إصدار قرار معين لعدة أسباب وتبين أن بعض هذه الأسباب غير صحيح، فإن مجلس الدولة أو محكمة القضاء الإداري لا يلغي (لا تلغي) القرار لهذا السبب، يل يمتنع عن الإلغاء إذا تبين أن الأسباب التي تثبت صحتها كافية لتبرير اتخاذ القرار والأصل هو افتراض سلامة القرارات الإدارية المسببة، وإنها تقوم على سبب صحيح ومشروع يبررها إذا لم يشترط القانون ذكر السبب.

ويطلب القضاء الإداري في حالات الشك من الإدارة إبداء ما لديها من أسباب غير ظاهرة إذا ما أرادت أن تفلت من الإلغاء، ولا يلجأ إلى هذا الطريق إلا إذا اثبت المدعي بأدلته انتفاء القرينة المستمدة من سلامة القرار، وافتراض قيامه على سبب صحيح وإن وجود السبب عند إصدار القرار الإداري أمر لا بد منه "وحيث أن الفقه والقضاء استقرا على أنه يشترط لصحة القرار الإداري أن يكون مستنداً إلى سبب صحيح يبرر إصداره من حيث الواقع والقانون، وحيث إن الأساس الذي قام عليه القرار الطعين قد انهار لكون المستدعون جددوا تصاريح عملهم قبل صدور القرار فيكون القرار الطعين قد صدر مخالفاً لأحكام القانون ومستوجب الإلغاء[١]، وعليه فإنه يتوجب قانوناً أن يقوم أي قرار إداري على سبب موجود مادياً وصحيح قانوناً حتى لو لم تكن الإدارة ملزمة بتسبيبه[٢]، وقد يكون سبب القرار صحيحاً ولكن غايته غير مشروعة[٣]، ومثال ذلك إصدار قرار بالاستيلاء على عقار مملوك لأحد الأفراد بناء على توافر الأسباب التي تجيز

---

(1) عدل عليا، مجلة نقابة المحامين، ١٩٩٩، ص ٣٠٥٨.

(2) د. علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص ٨٦٧.

(3) د. عمر الشوبكي، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى ٢٠٠١، عمان، ص ٣٤٠.

الإدارة إصدار ذلك القرار، ثم يثبت أن مصدر القرار استهدف من إصدار قراره الانتقام الشخصي من مالك العقار[١].

وقد أقرت المحكمة الإدارية العليا في مصر برقابتها على مشروعية السبب حيث قضت" إذا أفصحت جهة الإدارة عن أسباب القرار، فإن هذه الأسباب تخضع لرقابة القضاء الإداري حتى لو لم تكن الإدارة غير ملزمة قانونا بتسبيب قراها، للمحكمة مراقبة مدى مشروعية تلك الأسباب طالما أنها طرحت عليها وأوضحت بذلك عنصرا من عناصر الدعوى الثابتة في الأوراق، وما إذا كانت هذه الأسباب تودي إلى النتيجة التي انتهت إليها جهة الإدارة من عدمه"

ثالثاً: أن يكون السبب محدداً بوقائع ظاهرة يقوم عليها

تمكن الوقائع الظاهرة التي يقوم عليها القرار صاحب الشأن من تحديد موقفه منه قبولاً أو رفضاً، وكذلك تمكن القاضي من أعمال رقابته القضائية على هذا القرار، ويعد القرار الإداري معيباً في سببه إذا اعتمدت الإدارة في إصداره على سبب عام أو مجهل[٢]، وذلك أن أسباب القرار الإداري المحدد تمكن القاضي من أعمال رقابته إرساء لمبدأ المشروعية، وتأكيداً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه "كلما الزم المشرع صراحة جهة الإدارة بتسبيب قراراتها، وجب ذكر

---

[1] د. سامي جمال الدين، المنازعات الإدارية،مرجع سابق، ص ٢٤٨.

[2] د. عبدالعزيز خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص ٢٢٦.

هذه الأسباب التي بني عليها القرار واضحة جلية[1]. وإذا لم يحدد المشرع للإدارة سبباً بعينه لإصدار قراراها فإن ذلك لا يعني حريتها المطلقة، بل يتعين عليها اختيار السبب الذي من شأنه تبرير قرارها.وقضت محكمة العدل العليا الأردنية " ان المشرع وان كان لم يلزم الإدارة في بعض الأحيان ببيان السبب الذي استندت اليه في إصدار قرارها إلا أن أي قرار إداري يجب أن يكون قائما على سبب يبرر إصداره صدقا وحقا، فإذا أفصحت الإدارة عن سبب قرارها خضع هذا السبب الى رقابة محكمة العدل العليا ."[٢]

الفرع الثالث: الأسباب الواقعية والأسباب القانونية

أولاً: الأسباب الواقعية

تتميز أسباب القرار الإداري بأنها خارجية وموضوعية ومستقلة عن مصدر القرار[٣]، ولا يملك رجل الإدارة ممارسة صلاحياته بإصدار قرارات إدارية إلا إذا توافرت واقعة أو مجموعة من الوقائع لأن مشروعية القرارات الإدارية تستلزم حدوث تلك الوقائع أولاً[٤].

وتتخذ الأسباب الواقعية ثلاثة مظاهر أساسية، أولها: يتخذ صورة عمل معين كالطلب الذي يتقدم به شخص للحصول على رخصة البناء أو فتح محل تجاري وثانيها صورة حالة معينة تتمثل في مجموعة الأعمال أو الأفعال سواء أكانت إيجابية أم سلبية حالية أم مستقلة[5]، ومثالها

---

(1) المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم ٥١٣ لسنة ٣٤ قضائية، ١٩٩٣، اشار اليه الدكتورعبد العزيز خليفة في مؤلفة دعوى القرار الاداري صفحة ٢٢٦.

(2) عدل عليا رقم ٣٦٧ /٢٠٠٠ مجلة نقابة المحامين، الاعداد ١-٢-٢٠٠٢/٣، ص٥٠.

(3) د. محمد حسنين عبدالعال، فكرة السبب في القرار الإداري ودعوى الإلغاء، رسالة دكتوراه ١٩٧١، ص ٩٢.

(4) د. علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني،دار وائل للنشر والتوزيع، ٢٠٠٤، ص ٨٦٨.

(5) د. علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، دار وائل للنشر والتوزيع، ص ٨٦٩.

توقع حدوث أفعال يمكن أن تهدد النظام العام بالخطر وثالثها تتخذ الأسباب الواقعية شكل صفة معينة في شيء من الأشياء أو فرد من الأفراد ومثالها صفة منزل آيل للسقوط، وتوافر هذه الصفة الشرط الموضوعي لإصدار القرار الإداري، والأسباب الواقعية قد تكون في حالة واقعية في صورة اضطرابات تهدد الأمن أو كوارث طبيعية كزلزال أو حريق أو فيضان، فتندفع الإدارة إلى اتخاذ الإجراءات اللازمة للحفاظ على الأمن العام ولتأمين سلامة المواطنين[١].

ويقتضي إصدار القرارات الإدارية الفردية قيام الأسباب القانونية والواقعية معاً بحيث يشكلان جميعاً أسباب القرار الصادر وعليه يتعين أن تستند الإدارة في إصدار هذه القرارات إلى قاعدة قانونية تخولها إصدار هذه القرارات ووقائع معينة تشكل الأسباب الواقعية، ولهذا تعرف الأسباب الواقعية بأنها مجموعة العناصر الواقعية التي حدثت أولاً واستندت لها الإدارة لإصدار القرارات الفردية[٢].

ثانياً: الأسباب القانونية

يقصد بالأسباب القانونية تلك الأسس القانونية التي يقوم عليها القرار الإداري باعتبارها الشرط الأساسي لمباشرة الاختصاصات والصلاحيات الإدارية[٣].هذه الأسباب قد تكون في قاعدة قانونية مكتوبة (واردة في الدستور أو القانون أو النظام) أو قاعدة غير مكتوبة (المبادئ العامة للقانون أو قاعدة عرفية).

---

[1] د. محمد فؤاد عبدالباسط، القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، شركة الجلال للطباعة، ٢٠٠٠، ص ١٧١.
[2] د. علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، ص ٨٦٨.
[3] د. علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق،ص ٨٨٦.

ويتحقق عيب السبب بمخالفة جميع القواعد القانونية أياً كان مصدرها[١] فهي تشمل القواعد الدستورية والتشريعية وحتى الاتفاقات الدولية التي تدخل في التشريع الداخلي للدولة بعد الموافقة والتصديق عليها من البرلمان، وتشمل كذلك القواعد المستمدة من المبادئ العامة والأساسية للقانون، وكذلك القواعد العرفية المستقرة والمعمول بها وأحكام القضاء ذات الحجية بل والعقود أيضاً[٢].

وعندما تتوافر الأسباب القانونية لا حاجة إلى وجود أسباب واقعية سابقة وخارجية تدفع لإصدارها، فأنظمة الضبط الإداري الصادرة استناداً لأحكام المادتين ١٢٤، ١٢٥ من الدستور الأردني خير مثال على ذلك، حيث تطلب الدستور ان يكون تنظيم حالة الطوارئ بموجب قانون الدفاع الذي يصدر عن مجلس الأمة، حيث صدر قانون الدفاع رقم ١٣ لسنة ١٩٩٢ الذي إشترط ضرورة أن يتضمن قرار إعلان حالة الطوارئ مجموعة من البيانات التي تبين سبب إعلان حالة الطوارئ

ويتضح أن تكون الأسباب القانونية كافية لوحدها لإصدار القرارات الإدارية التنظيمية على عكس القرارات الإدارية الفردية التي لا بد أن تستند إلى أسباب قانونية وأسباب واقعية[٣] لهذا يتعين على الإدارة لإصدار قرارات فردية أن تستند إلى قاعدة قانونية تخولها إصدار هذه القرارات ووقائع معينة تشكل الأسباب الواقعية[٤].

---

[1] تقول المحكمة الإدارية العليا في مصر "والمراد بالقانون بمفهومه العام، أي كل قاعدة... أياً كان مصدرها" مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا ١٩٥٨ السنة الثالثة ص ٩٦١.

[2] د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، القاهرة، دار الفكر العربي، ١٩٧٦، ص ٧٩٦.

[3] د. إعاد القيسي، القضاء الإداري، ط١ سنة النشر غير مذكورة، ص ٢٢٢.

[4] د. علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص ٨٦٨.

ولم يكتف القضاء الإداري بحالات السلطة المقيدة التي أوردها القانون وإنما أوجد بجوارها سلطات مقيدة قضائية وذلك في حالة القرارات الإدارية التي تضمن اعتداء على حرية فردية، إذ جعل مشروعية تلك القرارات متوقفة على قيام الحالة الواقعية أو القانونية التي تبرر التصرف ومعظم تطبيقاتها في سلطات البوليس الإداري[1].

[1] د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، القاهرة، دار الفكر العربي، ١٩٧٦، ص ٨٠٦.

المطلب الثاني

نشأة وتطور عيب السبب

قامت دعوى الالغاء في البدء على عيب واحد وهو عدم الاختصاص، وبعد فترة وجيزة ظهر عيب ثانٍ وهو عيب الشكل، ذلك أن القانون قد حدد شكلاً معيناً وإجراء خاصاً لمباشرة العمل الإداري، فإذا ما باشر رجل الإدارة هذا العمل بشكل أو إجراء مخالف اعتبر أنه قد خرج على حدود واختصاصه ثم نشأ في وقت لاحق عيب السبب في قضاء مجلس الدولة الفرنسي كأحد اسباب الطعن بالالغاء في اوائل القرن الماضي، وكذلك فإن القضاء الإداري المصري والأردني فرض رقابته على أسباب القرار الإداري .

وسوف يعرض الباحث لهذا المطلب من خلال الفروع التالية:

الفرع الأول: نشأة عيب السبب

الفرع الثاني: موقف الفقه الإداري من عيب السبب.

الفرع الثالث: موقف القضاء الإداري من عيب السبب

الفرع الأول: نشأة عيب السبب

وسيعرض الباحث إلى هذا الفرع من خلال المواضيع التالية:

أولاً: نشأة وتطور عيب السبب في القضاء الفرنسي

ثانياً: نشأة وتطور عيب السبب في القضاء المصري

ثالثاً: نشأة وتطور عيب السبب في القضاء الأردني

أولاً: نشأة وتطور عيب السبب في القضاء الفرنسي

لم تظهر أوجه الطعن بالإلغاء في دعوى تجاوز السلطة[١] دفعة واحدة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، فقد أخذ المجلس بسبب الإلغاء الأول وهو عدم الاختصاص ثم عيب الشكل حتى عام ١٨٦٠، ثم اعتمد عيباً ثالثاً وهو عيب الانحراف بالسلطة أو إساءة استعمالها، ثم على أثر صدور مرسوم ٢ ت سنة ١٨٦٤ قبل المجلس وجهاً جديداً للإلغاء وهو مخالفة القانون عندما يكون القرار الإداري قد مس حقاً مكتسباً للطاعن، ثم رجع عن هذا الشرط مكتفياً بمجرد وجود المصلحة لدى الطاعن، وعليه أصبح الطعن بتجاوز السلطة يستند إلى أسباب أربعة: (عيب عدم الاختصاص، عيب الشكل، عيب الانحراف بالسلطة، عيب مخالفة القانون .

ولم يبسط مجلس الدولة الفرنسي رقابته على الوقائع إلا في بـدايـة القرن الماضي، وقـد فرض مجلس الدولة رقابته على الوقائع في أول حكم له عام ١٩٠٧ بمقتضى حكم "MONOD" وعلى وجه صريح بمقتضى حكم أساسي صدر في ١٣/مايو/١٩١٠ تحت عنوان "DESSAY"[٢].

واتجه مجلس الدولة الفرنسي إلى فرض رقابته على الوقائع التي بنت عليها الإدارة قرارها في الحالات التي تكون فيها هذه الوقائع شرطاً فرضه القانون لتدخل الإدارة ومثاله حكم

---

[1] دعوى تجاوز السلطة هي دعوى يطلب بمقتضاها صاحب الشأن من القضاء الإداري إلغاء قرار غير مشروع صادر من السلطة الإدارية.

[2] حكم مجلس الدولة الفرنسي في ١٣/٥/١٩١٠ Dessay مشار إليه في كتاب يسري، أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي، ط١، ١٩٩٥، ص ٢١٩.

"CAMINO" الذي ألغى فيه مجلس الدولة القرار الصادر بفصل عمدة أحدى القرى بحجة أنه لم يسهر على توفير الاحترام اللازم بجنازة تمت في قريته بعد أن تبين للمجلس عدم صحة الواقعة وقد جاء في حيثيات الحكم "حيث أن مجلس الدولة لا يستطيع أن يبحث في تقدير ملاءمة الإجراءات المطعون فيها أمامه عن طريق دعوى تجاوز السلطة، إلا أنه يملك البحث في ماديات الوقائع التي سببت هذا الإجراء من ناحية، كما أنه يملك من ناحية أخرى في حالة ثبوت الوقائع المذكورة، أن يبحث فيما إذا كانت هذه الوقائع تبرر قانوناً الجزاءات المتخذة[١]. وكذلك فرض المجلس رقابته على تكييف الإدارة للوقائع في الحالات التي يكون فيها وجود هذه الوقائع شرطاً الزم المشرع الإدارة بمراعاته[٢].

وساير مجلس الدولة أحكامه في قضية جومل التي تتلخص وقائعها في أن المادة ١١٨ من القانون الصادر في ١٣ يوليو سنة ١٩١١ خولت المحافظ أن يرفض منح الترخيص بالبناء إذا كان مشروع البناء المقترح سيترتب عليه تشويه جمال أحد المناظر أو المواقع الأثرية، بحجة أن هذا البناء من شأنه تشويه الشكل الأثري للميدان، فطعن السيد جومل في هذا القرار أمام مجلس الدولة، الذي قرر ضرورة التحقق مما إذا كان ميدان بوفو يعتبر ساحة أثرية أم لا، ثم التحقق مما إذا كان من شأن البناء الذي يزمع السيد جومل تشييده من شأنه تشويه الميدان، وقد قرر مجلس الدولة أن تكييف الميدان بأنه اثري تكييف غير سليم، ولذا حكم بإلغاء القرار[٣].

---

[1] د. محسن خليل، القضاء الإداري اللبناني، بيروت، دار النهضة العربية، ١٩٨٢، ص ٥٠٧.

[2] د. محسن خليل، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٥٠٧.

[3] حكم مجلس الدولة الفرنسي ١٩١٤/٤/٤، جومل، مجموعة ٤٨٨، مشار إليه في كتاب يسري، مرجع سابق، ص ٢١٩-٢٢١.

وسار مجلس الدولة في الإتجاه ذاته في أحكام عديدة لاحقة "إن تأسيس القرار على واقعة غر صحيحة يجعله قائماً على سبب قانوني غير موجود مما يستوجب إلغاء القرار المجاوز للساطة[1].

وهكذا استقر قضاء مجلس الدولة الفرنسي على تبني فكرة السبب القانوني بعد أن عجزت فكرة الاختصاص المقيد في تفسير أحكامه في الحالات التي لا تلتزم فيها الإدارة بأن تستند في قرارها إلى وقائع معينة، إلا أن مجلس الدولة قد امتنع عن استخدام اصطلاح السبب القانوني في أحكامه، ويرى بعض الفقهاء أن امتناع مجلس الدولة الفرنسي عن استخدام اصطلاح السبب القانوني لا يعد عدولاً عن مبادئه التي تمثلت في ضرورة ربط صحة القرار الإداري بالحالة الواقعية أو القانونية السابقة عليه بوصفها سبباً للقرار دون أن يعنى ببحث نيات رجل الإدارة وبواعثه عند إصدار القرار، واستقر قضاء مجلس الدولة الفرنسي على أن قرار الضبط يصبح واجب الإلغاء إذا ثبت أن الإدارة قد استندت في تبريره إلى وقائع غير صحيحة من الناحية المادية، ويستوي في ذلك أن تكون الإدارة حسنة النية أو كانت عالمة بانعدام الوقائع، ففي الحالتين يلغي القرار لاستناده إلى وقائع غير صحيحة[2].

---

(1) حكم BLANCHARD في ٢٣/مارس/١٩٢٣، وحكم BLIBERT في ١٧/نوفمبر ١٩٢٦ مشار اليهما في محسن خليل، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٥٠٨.

(2) د. محمد حسنين عبدالعال، الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ٩.

ثانياً: نشأة وتطور عيب السبب في القضاء المصري

يختلف موقف القضاء المصري عن موقف القضاء الفرنسي بالنسبة لنشأة عيب السبب حيث فرض مجلس الدولة المصري رقابته على أسباب القرار الإداري منذ إنشاءه عام ١٩٤٦ومن احكام محكمة القضاء الإداري حيث قضت في أحد أحكامها "فإذا ظهرت غير صحيحة ولو ظنت الإدارة بحسن نية أنها صحيحة، فقد القرار أساسه القانوني الذي يجب أن يقوم عليه، وكان مشوباً بعيب مخالفة القانون، أما إذا كانت الإدارة قد أصدرت القرار وهي تعلم أن هذه الأسباب غير صحيحة وإنها استهدفت غاية أخرى غير الصالح العام، فإن القرار مشوباً بالانحراف وإساءة استعمال السلطة[1].

وقد تجاهلت أحكام أخرى عيب السبب وخلطت بينه وبين عيب انحراف السلطة، من ذلك ما قالت به محكمة القضاء الإدارية في أحد أحكامها "أنه يلزم لصحة القرار الإداري أن يكون مبنياً على أسباب صحيحة، وهذه الأسباب تكون خاضعة لرقابة هذه المحكمة للتحقق من صحتها ومدى مطابقتها للواقع، وما إذا كانت تؤدي إلى النتيجة التي انتهى إليها القرار، فإذا كان الثابت من واقع الحال أن جهة الإدارة قد أصدرت قراراً برفض تجديد ترخيص حمل السلاح الخاص بالمدعي مستندة إلى أسباب اتضح للمحكمة أن بعضها لا دليل عليه، وبعضها الآخر لا يبرر قانوناً النتيجة التي انتهت إليها، فإن قرارها يكون قد خالف القانون اتسم بعيب إساءة استعمال السلطة ويتعين لذلك إلغاؤه[2].

---

(1) حكم محكمة ا لقضاء الإداري في القضية ٩٩٤، مجموعة مجلس الدولة لأحكام القضاء الإداري، ص ١٠٧٢، عام

(2) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، ص ٣٠، قضية رقم ٣٩٨٦.

وقد فرقت بعض الأحكام القضائية بوضوح بين عيب الغاية وعيب السبب وجاء في أحد هذه الأحكام "يجب أن يكون الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة وإلا شابه عيب إساءة استعمال السلطة، كما ينبغي أن يكون للأسباب التي يستند إليها وجود في الأوراق وإلا انطوى على مخالفة القانون لانعدام الأساس القانوني الذي يقوم عليه هذا القرار[١].

وقالت محكمة القضاء الإداري أيضاً: "القول أن الصالح العام هو سبب القرار لا يستقيم إذ أن الصالح العام وهو الغاية التي يستهدفها كل قرار إداري وليس السبب هو ركن فيه"[٢].
ويستفاد من أحكام محكمة القضاء الإداري أن المحكمة ترددت بين ثلاثة حلول:

١. المرحلة الأولى: ذهبت المحكمة في بعض أحكامها إلى أن استناد الإدارة إلى وقائع غير صحيحة أو لا تؤدي إلى النتيجة التي انتهى إليها القرار يجعل القرار معيباً بعيب إساءة استعمال السلطة حيث قضت "غير أن القرار المطعون فيه قد قام على أسباب غير صحيحة إذا استند في مؤاخذة المدعي إلى تهم غير ثابتة ولا محددة بحيث لا تؤدي في مجموعها إلى الاتجاه الذي اتخذته لجنة الشياخات حيال المدعي ويكون القرار والحالة هذه مخالفاً للقانون مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة حقيقا بالإلغاء[٣].

٢. المرحلة الثانية: فرقت المحكمة بين حالة جهل الإدارة بعدم قيام الأسباب والأثر المترتب على ذلك من ناحية وحالة علمها بعدم قيام الأسباب فقضت "أن المفروض في كل قرار إداري حتى ولو صدر خلواً من ذكر أسبابه أن يكون مستنداً في الواقع إلى دواع قامت

---

(1) القضية رقم ١٣٤ السنة الثانية / مجموعة مجلس الدولة لأحكام القضاء الإداري، ص ٥٦.
(2) حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في ١٥/ ابريل / ١٩٥٩.
(3) حكم محكمة القضاء الإداري رقم ٦/١٨٢ قضائية ١٩٥٣/١٢/٢١، السنة ٨، ص ٢٩٩.

لدى الإدارة حين أصدرته وإلا كان القرار باطلاً لفقدانه ركناً أساسياً هو سبب وجوده ومبرر إصداره، فإذا تكشفت هذه الدواعي بعد ذلك على أنها كانت هي السبب الذي دعا الإدارة إلى إصداره، كان للمحكمة بمقتضى رقابتها القضائية أن تتحرى مبلغها من الصحة، فإن ظهر أنها غير صحيحة، ولو ظنت الإدارة بحسن نية أنها صحيحة، فقد القرار أساسه القانوني الذي يجب أن يقوم عليه وكان مشوباً بعيب مخالفة القانون، أما إذا كانت الوزارة قد أصدرت القرار وهي تعلم أن هذه الأسباب غير صحيحة، وإنما استهدفت غاية أخرى غير الصالح العام، كان القرار مشوباً بالانحراف وإساءة استعمال السلطة إلى جانب مخالفة القانون"[١].

٣. المرحلة الثالثة: حيث أقرت المحكمة أن القرار يكون مشوباً بمخالفة القانون "وللقضاء بما له في الرقابة على سلامة القرار الإداري أن يتحرى حضه من الصحة في أسبابه، فإن ظهر أن هذه الأسباب غير صحيحة، ولو توهمت الإدارة صحتها، فقد القرار سنده القانوني الذي يقوم عليه وشابه عيب مخالفة القانون"[٢].

وأيدت المحكمة الإدارية العليا في مصر النهج الذي سلكته محكمة القضاء الإداري، ورتبت على تخلف السبب إلغاء القرار لمخالفته القانون حيث قضت "ورقابة القضاء الإداري لصحة الحالة الواقعية أو القانونية التي يكون تكون السبب تجد حدها الطبيعي في التحقق مما إذا كانت النتيجة التي انتهى إليها القرار في هذا الشأن مستخلصة استخلاصاً سائغاً من أصول تنتجها مادياً أو قانونياً، فإذا كانت منتزعة من غير أصول موجودة أو كانت مستخلصة من اصول لا

---

(1) حكم محكمة القضاء الإداري رقم ٥/٧٨٩ قضائية ١٩٥٣/٦/٢٤، السنة ٧، ص ١٧٤٧.

(2) حكم محكمة القضاء الإداري رقم ٧/١١٦٠ قضائية ١٩٥٤/١/٥ السنة ٨، ص ٣٩١.

تنتجها أو كان تكييف الوقائع على فرض وجودها مادياً لا ينتج النتيجة التي يتطلبها القانون كان القرار فاقداً لركن من أركانه وهو ركن السبب ووقع مخالفاً للقانون، أما إذا كانت النتيجة مستخلصة استخلاصاً سائغاً من أصول تنتجها مادياً وقانونياً، فقد قام القرار على سبب وكان مطابقاً للقانون"[١].

ثالثاً: نشأة وتطور عيب السبب في القضاء الأردني

لم ينص المشرع الأردني صراحة على عيب السبب ولم يعتبر تخلف هذا الركن عيباً مستقلاً من أسباب بطلان القرار، فقبل صدور قانون محكمة العدل العليا رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢ كان يتم الإشارة إلى الفقرة (٣) من المادة (١٠) من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم ٢٦ لسنة ١٩٥٢ وذلك لتحديد الأسباب التي يستند إليها إلغاء القرار الإداري.

وبعد صدور قانون محكمة العدل العليا رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢ نصت المادة (١٠) منه على ما يلي "تقام الدعاوى على من أصدر القرار المطعون فيه ويشترط أن تستند الدعوى على سبب أو أكثر من الأسباب التالية:

أ. عدم الاختصاص.

ب. مخالفة الدستور أو القوانين أو الأنظمة أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها.

جـ. اقتران القرار أو إجراءات إصداره بعيب في الشكل.

---

[١] حكم المحكمة الإدارية العليا رقم ٢٣/٧٣٤ قضائية ١٩٨٣/١١/٢٦، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، ع١، ص ١١١.

د. إساءة استعمال السلطة.

وإذا كانت النصوص القانونية لم تشر إلى عيب السبب كعيب مستقل إلا أن محكمة العدل العليا الأردنية استقرت في أحكامها على فرض رقابتها على الوقائع التي بنت عليها الإدارة قرارها منذ أحكامها الأولى حيث قضت "أن أسباب القرار تكون خاضعة لرقابة المحكمة لتعرف مدى صحتها من الوجهة الواقعية ومدى مطابقتها للقانون، وما إذا كانت الإدارة في مباشرتها لسلطاتها قد انحرفت فيها أم أنها سلكت بها طريق الجادة حتى إذا ظهر أنها غير صحيحة واقعياً أو أنها تنطوي على مخالفة أو خطأ في تطبيق القانون أو تأويله كان القرار معيباً"(١). وقضت المحكمة أنه لا بد للقرار الإداري من سبب يستند إليه "يفترض في كل قرار إداري حتى لو صدر خالياً من ذكر أسبابه، أن يكون في الواقع مستنداً إلى دواعٍ قامت لدى الإدارة حين أصدرته، وإلا كان القرار باطلاً لفقدانه ركناً أساسياً وهو سبب وجوده ومبرر إصداره"(٢). وقضت كذلك "إن سبب القرار الإداري هو ركن رئيس وأساسي من أركانه التي لا يقوم إلا بها، وعليه يكون القرار غير مبني على أسباب تبرر إصداره، ويكون معيباً بعيب عدم قيام السبب الذي يبرر إصداره"(٣).

وفرضت محكمة العدل العليا الأردنية رقابتها على الوقائع والأسباب المبررة لإصدار القرار سواء أكانت سلطة الإدارة في ممارسة إختصاصاتها سلطة مقيدة أم سلطة تقديرية حيث قضت بقولها "استقر الفقه والقضاء الإداريان على أن كل قرار إداري أياً كانت السلطة التي يصدر عنها مقيدة كانت أم تقديرية يجب أن يقوم على سبب يدعو إلى إصداره، وهذا السبب هو ركن من أركان

---

(1) عدل عليا الأردنية رقم ٥٩/٥ مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ع١، ص ١.

(2) عدل عليا الأردنية رقم ٩٦/٣٤٩ مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ع١١، ص ٣٥١.

(3) عدل عليا الأردنية رقم ٩٤/٢١٠ مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ع ٥، ٦، ص ١١٢٠.

القرار الإداري وشرط لصحته. ويتضح من خلال هذه الأحكام ان الرقابة الإدارية التي فرضتها محكمة العدل العليا أشارت بوضوح إلى عيب السبب كأحد العيوب التي تشوب القرار الإداري.

الفرع الثاني: موقف الفقه الإداري من عيب السبب

ذهب معظم فقهاء القانون العام إلى أن ركن السبب هو أحد أركان القرار الإداري وهو ما يعني خضوعه للرقابة القضائية، إذ أن إنكار هذا الركن يؤدي إلى إفلاته من الرقابة القضائية "الرقابة على الدوافع والبواعث التي تحمل الإدارة على اتخاذه وتبريره[١]، إلا أن هؤلاء الفقهاء قد اختلفوا حول تحديد مكان عيب السبب بين باقي أوجه الإلغاء، واتجه الفقه في ذلك إلى اتجاهات مختلفة[٢]، ويمكن رد هذه الاتجاهات إلى ثلاثة مذاهب:

أولاً: الاتجاه المنكر لعيب السبب

ثانياً: الاتجاه المنادي بإدراجه تحت عيب مخالفة القانون والانحراف في استعمال السلطة

ثالثاً: الاتجاه المؤيد لعيب السبب

أولا: موقف الفقه المنكر لعيب السبب

لقد أنكر جانب الفقه الفرنسي وجود السبب كعيب مستقل عن عيوب القرار الإداري، فقد ذهب العميد دوجي إلى أن السبب أو الباعث الملهم ليس إلا مجرد حالة سابقة على القرار تثير

---

(1) د. سامي جمالي الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، ط١، ٢٠٠٤، منشأة المعارف، الاسكندرية، ص ٥٠٠.

(2) د. خالد سمارة الزعبي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، دراسة مقارنة في فرنسا، مصر، لبنان، الأردن، ط١، عمان ١٩٩٣، ص ٤٣.

فكرة في ذهن مصدره، كما رده مجلس الدولة إلى عيب عدم الاختصاص في حـالات الاختصاص المقيد وعيب الغاية في الحالات الأخرى، بينما ذهب العميد هوريو Houriou إلى القول أن عيب السبب يندرج ضمن عيب مخالفة القانون[١] وذلك على اعتبار أن السبب القانوني أو الواقعة التي تلحق القرار بطائفة قانونية معينة فإذا لم تكن هذه الواقعة صحيحة انعدم السبب وحق إلغاء القرار الإداري لعيب مخالفة القانون وسلم بهذه النتيجة الاستاذ دي لوبادير في مطولة القانون الإداري[٢].

ويرى الفقه المنكر لعيب السبب أن قانون مجلس الدولة قد حصر أوجه الإلغاء في أربعة عيوب، وليس منها السبب الذي هو ليس عيباً مستقلاً عن عيوب القرار الإداري وإنما يندرج ضمن العيوب الأخرى.

ويرى بعض الفقه أن قانون مجلس الدولة المصري لم ينص على السبب كأحد أوجه إلغاء القرار الإداري، فقد لا يحدد القانون للإدارة سبباً معيناً لا يحق لها التدخل إلا في حالة وجوده وتكون سلطتها إزاءه مقيدة، فيكون القرار معيباً في محله إذا لم يتوافر السبب، وقد لا يحدد القانون للإدارة سبباً معيناً للتدخل ثم يثبت عدم جدية الأسباب التي تذرعت بها، فإنها تكون قد استهدفت تحقيق أغراض غير مشروعة فيتعلق الأمر بعيب انحراف السلطة، وكذلك إذا كانت الإدارة غير عالمة بعدم صحة الأسباب التي ذكرتها، فإن الأمر يتعلق كذلك بعيب انحراف السلطة، ذلك أن

---

(1) د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، ١٩٩٥، ص ٤٤١.

(2) د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٨٠٦.

عيب الانحراف لا يستلزم سوء نية الإدارة، إذ يعتبر هذا العيب موجوداً في حالة مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف حتى إذا استهدفت القرار الصالح العام[١].

وينكر هذا الجانب من الفقه عيب السبب لصعوبة التفرقة بين سبب القرار وغايته من الناحية العملية، ويرى هذا الجانب من الفقه أن عيب انعدام الأسباب ولو أنه يتعلق بركن أساسي من أركان القرار الإداري، إلا أنه ليس عيباً قائماً بذاته، بل أن يندرج ضمن العيوب الأخرى[٢].

ثانياً: الاتجاه المنادي بأن عيب السبب يندرج ضمن العيوب الأخرى

اتجه فريق من الفقه إلى الأخذ بفكرة السبب، وإدراج عيب السبب تحت وجه مخالفة القانون حيناً إذا كانت سلطة الإدارة مقيدة وتحت وجه إساءة استعمال السلطة حيناً آخر إذا كانت سلطة الإدارة تقديرية[٣].

فقد ذهب العميد هوريو Houriou إلى القول أن عيب السبب يندرج ضمن عيب مخالفة القانون[٤] وذلك على اعتبار أن السبب القانوني هو الواقعة التي تلحق القرار بطائفة قانونية معينة، فإذا لم تكن هذه الواقعة صحيحة انعدم السبب وحق إلغاء القرار الإداري لعيب مخالفة القانون وسلم بهذه النتيجة الأستاذ دي لوبادير في مطولة القانون الإداري[٥]. وساير العميد فيدل

---

[1] د. سليمان الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، القاهرة، دار الفكر العربي، ١٩٧٨، ص ٥٤٩.
[2] د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، ١٩٩٦، ص ٢٣١.
[3] د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، ط5، دار الفكر العربي، ١٩٧٦، ص ٩٣٣.
[4] د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٥، ص ٤٤١.
[5] Hauriou,précis,élémentaire,de,droit,administratif

VEDEL الإتجاه نفسه ، فأعتبر عيب السبب يندرج تحت وجه مخالفة القانون، رغم اعترافه به كركن من أركان القرار الإداري[١].

ويلحق بعض الفقه عيب السبب بعيب الانحراف بالسلطة في الحالة التي لا يحدد فيها المشرع أسباباً معينة للقرار، ذلك أن الإدارة عند إصدارها للقرار تكون على علم بأسباب القرار التي تدعيه، ويدل ذلك على استهدافها لأغراض غير مشروعة وأنها تخفي الأسباب الحقيقية[٢].

ويرى بعض الفقه اندماج السبب في عيب مخالفة القانون ويضيف أن "عيب السبب ليس وجهاً مستقلاً للإلغاء وإنما يندرج في وجه الإلغاء مخالفة القانون وذلك نزولاً أمام الواقع الذي يفرضه قضاء المحكمة العدل العليا، أما من حيث المنطق القانوني فإنه يرى ضرورة تدخل المشرع الأردني لتعديل النصوص التي تحدد أوجه الطعن بالإلغاء على النحو الذي يسمح بتقرير عيب السبب كوجه مستقل للطعن بالإلغاء، وذلك لكي يتم التطابق بين أركان القرار الإداري مع أوجه الطعن به بالإلغاء[٣].

ثالثا: موقف الفقه المؤيد لعيب السبب

الراجح في الفقه الفرنسي، أن أغلب الفقهاء الفرنسيين ربطوا بين أركان القرار الإداري والعيوب التي يمكن أن تصيبه، فتؤدي إلى إلغائه، فاعتبروا عيب السبب مستقلاً عن كل من عيب مخالفة القانون الذي يرتبط بمحل القرار الإداري وعيب انحراف السلطة الذي يتصل بالغاية التي

---

(1) Vedel:o.c اشار اليه الدكتور محسن خليل في مؤلفه قضاء الإلغاء ص ١٥٦.

(2) د. سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، ١٩٦٦، ص ١٣١.

(3) د. أحمد عودة الغويري، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء في الأردن، ط١ مطابع الدستور التجارية ١٩٨٩

يسعى القرار إلى تحقيقها، وقد أيد مجلس الدولة الفرنسي هذا الاتجاه بأحكام متعددة ألغى فيها القرار الإداري لعيب السبب.

وذهب جانب من الفقه المؤيد إلى القول بأن النص المتعلق بأوجه الإلغاء في قانون مجلس الدولة المصري لم يغفل عيب السبب، فقد ذكر "مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها" فإنه لم يقصد عيب المحل وحده وإنما قصد عيب السبب كذلك. وإن "الخطأ في تطبيقها أو تأويلها" يرمز إلى عيب السبب، ذلك أن الخطأ في وجود الوقائع أو وصفها القانوني يؤدي إلى الخطأ في تطبيق القانون وتأويله، وبذلك يكون القانون قد نص على أوجه الإلغاء وأركان القرار الإداري الخمسة (عدم الاختصاص، عيب الشكل، عيب مخالفة القانون، عيب السبب، عيب إساءة استعمال السلطة) [1].ويقول بعض الفقه "وليس هناك ما يمنع إلى إرجاع عيب السبب إلى أصل قضائي"[٢].

ويرى هذا الجانب من الفقه أنه لا يمكن إنكار عيب السبب كوجه مستقل من أوجه الإلغاء، ذلك أن القضاء الإداري يرجع في إلغاء كثير من القرارات إلى عيب السبب صراحة، وأنه من المنطق أن يقابل كل ركن من أركان القرار الإداري وجهاً من أوجه الإلغاء ينشأ من العيب الذي يمكن أن يعيبه[٣].

---

[1] د. محمود حافظ، القضاء الإداري، القاهرة، دار النهضة العربية، الطبعة السابعة، ١٩٩٣، ص ٥٨٤.

[2] د. ماجد راغب الحلو، الدعاوى الإدارية، دعوى الإلغاء، دعوى التعويض، دعوى التأديب، طرق الطعن في الأحكام الإدارية، الإسكندرية، منشأة المعارف، ٢٠٠٤، ص ٢٠٠.

[3] د. ماجد راغب الحلو، الدعاوى الإدارية، دعوى الإلغاء، دعوى التعويض، دعوى التأديب، طرق الطعن في الأحكام الإدارية، الإسكندرية، منشأة المعارف، ٢٠٠٤، ص ٢٠٢.

ويرى هذا الجانب من الفقه أن العيب الذي يصيب السبب هو واقعة موضوعية وليس حالة نفسية في داخل مصدر القرار، وأن التفسير للخطأ في تطبيق القانون أو تأويله يشير إلى عيب السبب (وجود الوقائع أو تكييفها القانوني) ويضيف هذا الجانب من الفقه أن السبب هو الحالة القانونية أو الواقعية التي أثارت في ذهن مصدر القرار فكرة إصدار القرار، وللسبب أسبقية على الغاية، كما أن ركن الغاية من القرار الإداري هو عنصر ذو طابع شخصي معنوي في حين أن ركن السبب ذو طابع مادي. ويرى الباحث كما ذهب اغلب الفقه إلى استقلال عيب السبب وانفصاله عن باقي أوجه الإلغاء، وانه آن أوان هجر النظريات المنكرة لعيب السبب او النظريات التي تدمجه مع العيوب الأخرى ذلك إن مخالفة القانون بالمعنى الضيق تتصل بمحل القرار الإداري، وعيب إساءة استعمال السلطة يتصل بالغاية المراد تحقيقها من إصدار القرار، اما السبب فيتصل بالواقعة الموضوعية التي سبقت او عاصرت اتخاذ القرار الإداري

تـقـديـر:

ويرى الباحث كما ذهب إليه الفقه الراجح بان النظريات المنكرة لعيب السبب منتقدة لتجاهلها العلاقة بين القرار الإداري والواقع الموضوعي السابق عليه، وخلطها بين هذه الوقائع ذات الطبيعة الموضوعية، وبين الغاية وما لها من طبيعة شخصية تتصل بقصد مصدر القرار، كما أن هذه النظرية تخالف أحكام مجلس الدولة الفرنسي ومجلس الدولة المصري ومحكمة العدل العليا الأردنية التي استندت في إلغاء القرار الإداري صراحة إلى فكرة السبب[1]، على الرغم من

---

[1] د.محسن خليل /قضاء الإلغاء /دار المطبوعات الجامعية ١٩٨٩، ص ١٦٢

الخلط الذي انتهجته بعض الأحكام بين عيب السبب وعيب الانحراف بالسلطة وعيب مخالفة القانون

وإنه لا بد للقرار الإداري أن يستند إلى سبب يبرره، فإذا لم يوجد السبب الذي يبرر القرار الإداري أضحى القرار الإداري معيباً بعيب السبب، ويحبذ الباحث تدخل المشرع الأردني النص صراحة على عيب السبب كأحد أوجه الإلغاء،وان كان بعض الفقه يرى أن المشرع نص على عيب السبب بطريقة غير مباشرة وان ما ورد من عبارات (الخطأ في تطبيقها أو تأويلها) تعني عيب السبب، مع أن عدم وجود نص قانوني يشير إلى عيب السبب كأحد أوجه الإلغاء لا يعني بالضرورة إنكار هذا الركن الهام، وأن مخالفة هذا الركن يجعل من القرار مشوباً بالعيب الذي يقابله وخروجا عن التأويل يرى الباحث ضرورة تدخل المشرع الأردني بالنص صراحة على عيب السبب كأحد العيوب التي تصيب القرار الإداري

المطلب الثالث

التمييز بين السبب وغيره من المفاهيم

وسيعرض الباحث لهذا المطلب من خلال الفرعين التاليين :

الفرع الأول : عيب السبب وعيب المحل .

الفرع الثاني : التمييز بين السبب والتسبيب .

الفرع الأول: عيب السبب وعيب مخالفة القانون (المحل)

يتعلق عيب مخالفة القانون بمحل القرار الإداري، وهو موضوع القرار ومضمونة المتمثل في الآثار القانونية التي يحدثها هذا القرار سواء بإنشاء أم تعديل أم إلغاء المركز القانوني المعين، ويطلق على عيب مخالفة القانون بمعناه الضيق عيب المحل أما عيب مخالفة القانون بمعناه الواسع فيشمل عيوب القرار الإداري كافة[١].إن صور مخالفة القانون هي المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية والخطأ في تفسيرها والخطأ في تطبيق هذه القاعدة على الواقع.

أما سبب القرار الإداري فهو الحالة القانونية أو الواقعية السابقة على صدور القرار الدافعة إلى إصداره، ويقوم القضاء الإداري بمراقبة الوجود المادي للوقائع التي سببت في اتخاذ القرار الإداري والوصف القانوني لهذه الوقائع، ومدى ملاءمة القرار للواقع في حدود معينة.

إن أسباب الإلغاء الخاصة بالمشروعية الموضوعية (الداخلية) تهدد الأثر القانونـي للقـرار سواء بشكل مباشر في حال المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية أم بشكل غير مباشر عندما تلجأ الإدارة إلى التمسك بأسباب غير صحيحة نتيجة التفسير أو التطبيق الخطأ للقاعدة القانونية[٢].

ولا ارتباط بين صحة السبب ومشروعية المحل، فبالرغم من أن السبب أمر لازم لترتيب المحل، فمن الجائز أن يكون سبب القرار صحيحاً، إلا أن محله غير مشروع، وذلك لكونه غير جائز أو غير ممكن قانوناً مما يبطل القرار بالرغم من سلامة سببه[٣].

---

(1) د. مازن ليلو راضي، القضاء الإداري، دراسة الأسس ومبادئ القضاء الإداري في الأردن، مرجع سابق، ص ٢٠١.

(2) د. عبدالله طلبة، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص ٢٥٨.

(3) د. عبدالعزيز خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، الأسباب والشروط ط١ ٢٠٠٤، ص ٢٢٠.

الفرع الثاني: التمييز بين السبب والتسبيب

يعني التسبيب ذكر أسباب القرار الإداري صراحة، فإذا كانت القاعدة العامة توجب أن يكون لكل قرار إداري سبب معين، فإن الإدارة غير ملزمة –كأصل عام- بذكر أسباب القرار الإداري صراحة إلا إذا الزمها المشرع بذلك، وعندها إذا أهملت الإدارة في ذكر الأسباب التي بنت عليها القرار، فإن قرارها يكون معيباً بعيب آخر هو عيب الشكل. وفي هذا تقول محكمة العدل العليا "لقد استقر الفقه والقضاء الإداريان، إن كل قرار إداري أياً كانت السلطة التي يصدر عنها مقيدة كانت أم تقديرية، يجب أن يقوم على سبب يدعو لإصداره، وهذا السبب هو ركن من أركان القرار الإداري وشرط لصحته، ويجب التفريق بين تسبيب القرار الإداري كإجراء شكلي يتطلبه القانون وبين وجوب قيامه على سبب يبرره، فالتسبيب كإجراء شكلي لا يكون لازماً إلا حيث يوجبه القانون، أما السبب فيجب أن يكون قائماً وصحيحاً سواء أكان التسبيب لازماً م غير لازم[(١)] فتسبيب القرار يندرج ضمن عيب الشكل، وتسبيب القرارات الإدارية لا يكون لازماً إلا إذا أوجبه القانون، والأصل العام هو عدم التزام الإدارة بتسبيب قراراتها إلا إذا تطلب القانون ذلك صراحة. فيتعين عندئذ تسبيبها وإلا كانت غير مشروعة[(٢)].

وبالتالي فإن الرقابة على التسبيب هي رقابة قضائية على الشكل وليس على الموضوع وقد استقر اجتهاد الفقه والقضاء على أن الإدارة لا تكون ملزمة ببيان الأسباب إلا إذا أوجب عليها

---

(1) عدل عليا رقم ٨٤/١٢٥، مجلة نقابة المحامين العددان، ٧، ٨ ص ١٠٨٦.

(2) عدل عليا رقم ١٩٨٥/٤/٤ مجلة نقابة المحامين ١٩٨٥، ص ٨٢٩.

القانون ذلك[1] فالتسبيب ليس لازماً إلا إذا أوجبه القانون أو فرضه القضاء[٢]، أما الأسباب سواء أكانت مشروعة أم غير مشروعة فهي موجودة بإستمرار في جميع القرارات الإدارية .

المبحث الثاني: ركن الغاية في قرارات الضبط الإداري

تدور دعوى الإلغاء حول القرار الإداري غير المستوفي لأحد أركانه، وقد استقر القضاء الإداري على أن القرار الإداري هو "إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة (اللوائح) وذلك بقصد إحداث مركز قانوني متى كان ذلك ممكناً وجائزاً قانوناً بهدف تحقيق المصلحة العامة[٣].

وفقاً لهذا المفهوم للقرار الإداري، ولكي يكون محلاً لدعوى الإلغاء يجب أن يتوافر له مقومات أساسية، حيث يتعين أن تصدره جهة إدارية في الشكل الذي يحدد لها القانون بقصد إحداث تغيير في المراكز القانونية القائمة تعديلاً أو إلغاء أو إنشاء لمراكز قانونية جديدة ما دام ذلك جائزاً وممكناً في ظل الوضع القانوني القائم شريطة أن يكون الهدف من إصداره تحقيق مصلحة عامة.

إن دعوى الإلغاء هي دعوى عينية هدفها تنقية القرارات الإدارية مما يشوبها من أوجه عدم المشروعية، ويكون القرار الإداري خارجاً عن نطاق المشروعية إذا ما افتقد إلى أحد أركانه،

---

(1) عدل عليا، تاريخ ١٩٨١/١/٢٩، مجلة نقابة المحامين ١٩٨١، ص ٤٤٨ مشار إليه في مرجع موسوعة القضاء الإداري الجزء الثاني، ص ٨٧١، د. علي خطار شطناوي.

(2) د, علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، مرجع سابق ص ٨٧١.

(3) حكم المحكمة الإدارية العليا رقم ١٤٥٣ لسنة ٤٣ قضائية جلسة ١٩٩٩/٥/١٦

كما لو حاد في غايته عن تحقيق المصلحة العامة أو الهدف الذي حدده القانون لإصداره أو صدر مخالفاً لأحكام القانون[١].

إن هذه الأركان هي مقومات أساسية للقرار الإداري، بحيث يؤدي تخلف أي منها إلى القضاء ببطلانه من خلال دعوى الإلغاء.

ولا تختلط الغاية من القرار بمحله أو بالسبب الدافع له وإنما تشكل الهدف العام الذي تحركت إرادة الإدارة في إطاره ابتغاء تحقيقه[٢]. وتتم تحديد الغاية من القرار الإداري وفقاً لقاعدتين أساسيتين، تحقيق المصلحة العامة ثم استهداف الغاية على وجه التحديد ولا يجوز له أن يتعداها إلى غيرها ولو لمصلحة عامة أخرى. والغاية من القرار (عامة أو مخصصة) يتم البحث عن مشروعيتها فيما دار في ذهن مصدر القرار نفسه مما يجعل عيب إساءة استعمال السلطة حال قيامه من العيوب القصديه.

عرف الفقه ركن الغاية بأنه النتيجة النهائية التي يسعى رجل الإدارة إلى تحقيقها أو الهدف الذي يستهدف تحقيقه القرار الإداري[٣].

فالغاية أو الهدف من إصدار أنظمة الضبط الإداري هو حماية النظام العام، وأن يكون هدف مصدر القرار هو تحقيق غاية محددة لهذا القرار في القانون أو ابتغاء المصلحة العامة.

---

(1) د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفه، شروط قبول الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، ٢٠٠٥، ص ١٩.

(2) د. محمد فؤاد عبدالباسط، القرار الإداري، مرجع سابق، ص ٢٠٦.

(3) د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، القاهرة، دار الفكر العربي، ١٩٧٦، ص .

وقد أقر القضاء المقارن بما فيه محكمة العدل العليا الأردنية في أحكامها ما هي غاية القرار الإداري حيث قضت "يقتضي أن يكون الداعي والموجب لإصدار القرار الإداري هو تحقيق المصلحة العامة التي يجب على رجل الإدارة أن يهدف إليها في كل قرار يصدره[1].

ويعد ركن الغاية من أهم أركان القرار الإداري وأدقها، ومخالفة الإدارة لهذا الركن عند إصدارها للقرار الإداري يجعل القرار مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة[٢].

وتقتضي دراسة ركن الغاية في القرار الإداري البحث في المطالب التالية:

المطلب الأول: تعريف ركن الغاية.

المطلب الثاني: علاقة ركن الغاية بركني السبب والمحل.

المطلب الثالث: مفهوم قاعدة ابتغاء المصلحة العامة.

المطلب الرابع: مفهوم قاعدة تخصيص الأهداف.

المطلب الأول: تعريف ركن الغاية

يملك القضاء الإداري سلطة إلغاء القرارات المطعون فيها أمامه إذا ما خالفت مبدأ المشروعية بسبب إصابتها أحد العيوب؛ الاختصاص، الشكل، عيب مخالفة القانون أو الأنظمة أو الخطأ في تطبيقها، إساءة استعمال السلطة، ودعوى الإلغاء ذات طبيعية موضوعية أو عينية

---

(1) عدل عليا الأردنية، مجلة نقابة المحامين، العددان ١١، ١٢ لسنة ١٩٧٤، ص ١٢٨١.

(2) د. خالد الزعبي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، دراسة مقارنة في فرنسا، مصر، لبنان، الأردن، الطبعة الأولى، المركز العربي للخدمات الطلابية، عمان، ١٩٩٣، ص ١٠١.

تستهدف مخاصمة القرار الإداري لمخالفته مبدأ المشروعية بهدف إصدار حكم بإلغائه ويكون لهذا الحكم حجية في مواجهة الكافة[1]. ولدعوى الإلغاء أهمية كبيرة لما فيها من ضمانة لحماية حقوق الأفراد وحرياتهم ضد إساءة استعمال السلطة من قبل السلطة الإدارية، فيعتبر الأداة الفعالة لرقابة القضاء على أعمال الإدارة، وبذلك تقوم الإدارة بالالتزام بأحكام القواعد القانونية السارية وتحترم حدودها[٢].

والغاية التي يتعين على رجل الإدارة تحقيقها هي الصالح العام، ومراعاة الهدف المحدد الذي أراد القانون تحقيقه، ذلك لأن لكل قانون غاية يسعى إلى تحقيقها وهي دائماً المصلحة العامة والتي تعتبر أساس تبرير منح السلطة للهيئات العامة[٣].

يرتبط ركن الغاية بعيب إساءة استعمال السلطة، فعيب استعمال السلطة هو أحد أوجه إلغاء القرار الإداري، ويتحقق هذا العيب عند مخالفة الإدارة لركن الغاية في القرار الإداري، فالغاية أو الهدف من القرار الإداري تعتبر القيد الذي يجب على الإدارة أن لا تتجاوزه عند إصدار قراراتها.

ويقوم القضاء عادة باستخلاص غرض القرار الإداري بالرجوع إلى الأسباب والظروف المحيطة بالقرار، فقد استنتج القضاء الأردني أن الغرض من قانون الدفاع هو تحقيق الأمن، وإن

---

(1) د. مصطفى ابو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، قضاء الإلغاء، الجزء الاول، الطبعة العاشرة، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ١٩٩٨، ص ٢٣١.

(2) د. محمود حافظ، القضاء الإداري، القاهرة، دار النهضة العربية، الطبعة السابعة، ١٩٩٣، ص ٢٥٢.

(3) د. محسن خليل، القضاء الإداري اللبناني، بيروت، دار النهضة العربية، ١٩٨٢، ص ٥٨٦.

الغرض من قرار الحجر الصحي هو منع انتشار المرض، وهكذا يلجأ القضاء إلى المنطق لاستخلاص غرض القرار[١].

ويجب أن يكون موضوع القرار مطابقاً وموافقاً للقواعد القانونية السارية سواء أكانت مكتوبة أم غير مكتوبة، وأن تكون له نتيجة نهائية يسعى رجل الإدارة لتحقيقها، وهذه النتيجة هي الهدف أو الغاية من إصدار القرار كما حددها القانون، وهذه الغاية هي تحقيق مصلحة عامة فهي مقيدة بما فرضه القانون عليها حفاظاً على حقوق الأفراد وحرياتهم استناداً إلى مبدأ المشروعية الذي تلتزم به الدولة القانونية الحديثة بأن تكون الغاية من قراراتها متفقة مع الغاية التي يحددها المشرع للقرارات الإدارية وهي دائماً تحقيق الصالح العام[٢]. ويفرض القانون على الإدارة في معظم الأحوال أهداف محددة يجب أن تتوخاها عند استعمال سلطات معينة، ولا يجوز استعمال هذه السلطات إلا لتحقيق الأهداف المرجوة منها[٣].

وقد استحدث القضاء الفرنسي هذا الوجه من أوجه الإلغاء لتحقيق الصالح العام عن طريق إجبار الإدارة على احترام القانون نصاً وروحاً[٤]، وهو قيد على الإدارة من شأنه أن يلزمها بمباشرة نشاطها في نطاق الصالح العام فقط[5].

ويرجع أصل عيب إساءة استعمال السلطة إلى القضاء الفرنسي بدون وجود نص تشريعي[1]، أما في الأردن ومصر فقد نصت التشريعات على هذا العيب كأحد أوجه إلغاء القرار

---

(1) عدل عليا الأردنية رقم ٧٣/٣ مجلة نقابة المحامين ١٩٧٣، ص ١٥٠٠.
(2) د. محمد الشافعي أبو راس، القضاء الإداري، عالم الكتب، ص ٢٨٧.
(3) د. محمود حلمي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، الطبعة الثانية، ١٩٨٤، ص ١٧٠.
(4) د. فؤاد العطار، القضاء الإداري، القاهرة، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، ١٩٦٨، ص ٥٦٧.
(5) د. عبدالله طلبة، القانون الإداري، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، ص ٢٩٢.

الإداري حيث أشار المشرع المصري إلى عيب الانحراف بالسلطة بوصفه وجه للطعن بالإلغاء على القرار الإداري، حيث نصت المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة المصري فقرة ١٤ "يشترط في طلبات إلغاء القرارات الإدارية النهائية أن يكون مرجع الطعن عدم الاختصاص أو عيباً في الشكل أو مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها وإساءة استعمال السلطة...".

وأشار إليه المشرع الأردني في المادة العاشرة من قانون محكمة العدل العليا رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢ حيث نصت "... تقام الدعاوى على من أصدر القرار المطعون فيه ويشترط أن تستند الدعوى على سبب أو أكثر من الأسباب التالية: أ .عدم الاختصاص ب. مخالفة الدستور او القوانين او الأنظمة او الخطأ في تطبيقها او تأويلها ج. اقتران القرار وإجراءات إصدارة بعيب بالشكل د. إساءة استعمال السلطة

وسيعمد الباحث في هذا المطلب إلى التعريف بركن الغاية الذي يقابله عيب إساءة استعمال السلطة وبيان مختلف وجهات نظر فقهاء القانون الإداري وبعض أحكام المحاكم الإدارية بهذا الخصوص من خلال الفروع التالية:

- الفرع الأول: تعريف الفقه الإداري لركن الغاية
- الفرع الثاني: تعريف القضاء الإداري لركن الغاية

---

(1) د. أحمد عودة الغويري، قضاء الإلغاء في الأردن، الطبعة الأولى، مطابع الدستور التجارية، ١٩٨٩، ص ٣٨٠.

الفرع الأول : تعريف الفقه الإداري لركن الغاية

تستند الإدارة في إصدار قراراتها إلى القوانين والأنظمة المرعية، وتقوم بكافة أعمالها وفق مقتضيات المصلحة العامة، ولكن الواقع العملي كشف في جميع الدول ضعف النفس البشرية وميل رجال السلطة لتحقيق مصالح أخرى غير المصلحة العامة[١].

ويرى بعض الفقه أن عيب الانحراف بالسلطة من العيوب الملازمة للسلطة التقديرية[٢] ويرى البعض الآخر أن ميدان الانحراف الخصب هو السلطة التقديرية ولا يعني أنه الميدان الوحيد، بل يمكن أن يتحقق الانحراف في حالات الاختصاص المقيد[٣].

عرف بعض الفقه الفرنسي عيب الانحراف بالسلطة بأنه "يتمثل في استخدام السلطة الإدارية لسلطاتها من أجل تحقيق هدف مغاير للهدف الذي وضع لها[٤].

وعرفه البعض الآخر بأنه "عيب يلحق العمل أو القرار الإداري ويهدف إلى تحقيق هدف مختلف عن الهدف الذي عينه أو حدده القانون[٥].

أما الفقيه أوكوك "Aucoc" فيعرفه "عيب الانحراف يوجد عندما يستخدم رجل الإدارة سلطاته التقديرية لتحقيق أغراض وأوضاع جيدة غير التي من أجلها منح صلاحياته رغم أن القرار الإداري يدخل ضمن اختصاصاته ويراعي عادة الشكل الذي فرضه القانون[١].

---

(1) د. علي خطار شطناوي، القضاء الإداري الأردني، قضاء الإلغاء، المركز العربي للخدمات الطلابية، مركز كنعان، ١٩٩٥ ، ص ٦٣١.

(2) د. أحمد عودة الغويري، القضاء الإدراي، مرجع سابق ص ٢٠٣.

(3) George Vedel Droit Admin stratif. Themis Paris 1973, P. 6.2

(4) Jan Rivero, Droit Adminishahf, 5 Edittion مشار إليه في بحث د. سليمان بطارسة، عيب انحراف السلطة في مجلة دراسات، علوم الشريعة والاقنون، المجلد ٣، العدد ٢٠٠٣/٢، ص ٣٥٥.

(5) Dall 02. Paris, 1985. P. 264 مشار إليه في بحث د. سليمان بطارسة، عيب انحراف السلطة في مجلة دراسات، علوم الشريعة والقانون، المجلد ٣،العدد ٢٠٠٣/٢، ص ٣٥٥ .

ويعرفه الفقيه بونار Bonnard أنه "نوع من عدم المشروعية يتصف به عمل ما يكون سليماً من جميع عناصره عدا عنصراً واحداً هو الغرض المحدد له فيكون معيباً[٢].

وتعتبر الغاية الحد الفاصل بين ما يعتبر سلطة تقديرية مشروعة وبين ما يعتبر سلطة استبدادية غير مشروعة فهي المقياس الحقيقي لوجود ذلك العيب، فيعتبر القرار الإداري معيباً بعيب إساءة استعمال السلطة إذا كان يستهدف غرض غير الغرض الذي من أجله منحت سلطة إصداره[٣].

وفي الفقه المصري، لم تكن تسمية الركن محل إجماع الفقهاء، فمنهم من يسميه عيب إساءة استعمال السلطة، ومنهم من يسميه عيب الانحراف بالسلطة[٤]، الفقيه الدكتور سليمان الطماوي يسميه "عيب الانحراف بالسلطة، باعتباره أكثر دقة وشمولاً من عيب إساءة استعمال السلطة ويعرفه بأنه "استعمال رجل الإدارة سلطته التقديرية لتحقيق غرض غير معترف له به[٥].

---

(1) Auby, Jean er Drago, R. Tradite de Contentieieux Administratif, Orai 3. L. G. D. J. Tom II. P. 1303

(2) مشار إليه في في بحث د. سليمان بطارسة، عيب انحراف السلطة، في مجلة دراسات، علوم الشريعة والقانون المجلد ٣٠، العدد ٢٠٠٣/٢، ص ٣٥٥

(3) Trotabas (L) et Isoart (P) droit Publix, Paris L.G. D. J. 21ed, 1988. P. 230

مشار إليه في الضبط الإداري وحدوده د. عادل السعيد أبو الخير ص ٤٦٣.

(4) د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٨٤٥.

(5) د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص ٨٤.

وعرفه الدكتور محمد كامل ليله بأنه "انحراف جهة الإدارة بالسلطة المخولة لها من هدفها المقرر لها ابتغاء هدف آخر غير مشروع أو غير مطلوب قانوناً(١).

وعرفه الدكتور محمود حافظ "يعتبر القرار الإداري معيباً بعيب إساءة استعمال السلطة إذا كان يستهدف غرضاً غير الغرض الذي من أجله منحت الإدارة سلطة إصداره(٢).

وعرفه الدكتور عادل السعيد بو الخير بأنه الهدف النهائي الذي يستهدفه مصدر القرار الإداري من إصداره لقراره وتمثل الغاية الجانب الشخصي من القرار(٣).

وفي الفقه الأردني ، عرفه الدكتور حنا ندة "أن القرار الإداري يكون مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة إذا انحرف رجل الإدارة في استعمال صلاحياته التقديرية فرام تحقيق غاية غير الغاية المحددة في القانون(٤). وعرفه الدكتور أحمد عودة الغويري "هذا العيب يتحقق سواء لم يسع مصدر القرار إلى هدف الصالح العام أم سعى إلى هدف طابعه الصالح العام ولكنه مغاير للهدف الذي حدده القانون بالذات(5).

ويعرفه الأستاذ فهد ابو العثم بقوله "يرتكب عيب الانحراف عندما يستعمل رجل الإدارة سلطاته بصورة تتوافق مع حرفية القانون، ولكنه في الواقع يرمي الى تحقيق هدف آخر غير ذلك الذي من أجله منح هذه السلطات"(٦)

---

(1) د. محمد كامل ليله، الرقابة على أعمال الإدارة، الرقابة القضائية، مرجع سابق،ص ١٢٠.

(2) د. محمود حافظ، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٦٥١.

(3) د. عادل السعيد أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، مرجع سابق، ص ٤٦٣.

(4) د. حنا ندة، القضاء الإداري في الأردن، جمعية عمال المطابع التعاونية، عمن، ١٩٧٢، ص ٤٨٨.

(5) د. أحمد عودة الغويري، قضاء الإلغاء في الأردن، مرجع سابق، ص ٣٨٣.

(6) فهد عبد الكريم ابو العثم، القضاء الاداري بين النظرية والتطبيق،دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان،٢٠٠٥،ص٣٨٣.

الفرع الثاني : التعريف القضائي لركن الغاية

يرجع تقدير مدى مشروعية الغاية المبتغاة من القرار الإداري إلى وقت إصدار القرار وليس ما يستجد بعد ذلك من أمور[١] وكحال عناصر القرار الآخرى فإن القرار يتمتع في خصوص الغاية المستهدفة منه بقرينة قانونية يفترض بها أنه قد صدر مستهدفاً تحقيق غاية المصلحة العامة.

وينفي القضاء المصري ارتباط ركن السبب بركن الغاية فقضت المحكمة الإدارية العليا أن "ركن السبب هو الحالة الواقعية التي اتخذ القرار بناء عليها... أما ركن الغاية فهو استهداف المصلحة العامة من إصدار القرار الإداري بغض النظر عن صحة أو عدم صحت السبب الذي يقوم عليه[٢].

ويسمى العيب الذي يشوب القرار لمخالفة غاية المصلحة العامة بعيب إساءة استعمال السلطة "فعيب إساءة استعمال السلطة الذي يبرر إلغاء القرار الإداري والتعويض عنه يجب أن يشوب الغاية منه ذاتها، بأن تكون جهة الإدارة قد تنكبت وجه المصلحة العامة التي يجب أن يتغياها القرار أو أن تكون قد أصدرت القرار بدافع لا يمت لتلك المصلحة[٣].

---

(1) المحكمة الإدارية العليا قلم ٣٠٣٥ سنة ٢٩ قضائية ١٩٨٥، مجموعة أحكام المحكمة، الجزء الأول، ص ٣٣٩.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا ٢٢٣٩ سنة ٣٠ قضائية ١٩٨٨، مجموعة أحكام المحكمة، الجزء الأول، ص ٦٣٧.

(3) حكم المحكمة الإدارية العليا ٢٩٠٩ سنة ٣٦ قضائية ١٩٩١ الموسوعة الإدارية الحديثة، ١٩٨٥، ١٩٩٣، ج ٣٥ قاعدة ٣٥٣، ص ١٠١٩.

ويعتبر عيب الغاية في القرار الإداري محل اجماع الفقه والقضاء من حيث انتفاء سلطة التقدير حياله، إذ إن سلطة الإدارة بالنسبة للهدف هي دائماً سلطة مقيده ولا يمكن أبداً أن تكون سلطة تقديرية تخرج من رقابة القضاء الإداري[١].

فغاية القرار الإداري دائماً هي المصلحة العامة، بل أن المشرع قد يفرض على الإدارة تحقيق غاية معينة طبقاً لقاعدة تخصيص الأهداف، ولا يكفي أن الإدارة قد تتوخى المصلحة العامة في قرارها التقديري، بل يجب أن تثبت أنها قد حققت المصلحة العامة المخصصة والمحدده بالنص التشريعي دون سواها[٢].

وأستقر اجتهاد محكمة العدل العليا على تعريف هذا العيب بقولها "أن إساءة استعمال السلطة تعني أن تقوم الإدارة باستعمال صلاحياتها التقديرية بقصد تحقيق غاية تجانب المصلحة العامة أو تحقيق غاية غير الغاية المحددة في القانون، وأنه يتعين البحث عن الدوافع التي حملت الإدارة على إصدار قرارها، فإن كان الدافع الحقيقي هو تحقيق المصلحة العامة فلا يعتبر القرار مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة[٣].

وفي حكم آخر قضت المحكمة بقولها "التعريف الفقهي لعيب إساءة استعمال السلطة هو انحراف الإدارة صاحبة السلطة عن أهداف القانون بدافع لا يمت للصالح العام بصلة، حسنت نية الإدارة في هذا الدافع أو اساءت، تعمدت الانحراف فيه أو انحرفت خطأ، لا فرق في ذلك بين أن

---

(1) د. مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٨٤٣.

(2) د. سليمان الطماوي، نظرية التعسف في إستعمال السلطة، مرجع سابق في استعمال السلطة، ص ٧٣.

(3) عدل عليا في القضية رقم ٨٥/٦٠ مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد ٧-٨، لسنة ١٩٨٦، ص ٩٢٥.

يكون الدافع غرضاً شخصياً أو مصلحة ذاتية أو مصلحة للغير، أو دافعاً سياسياً أو غيره على المصلحة العامة[١].

وفي حكم آخر "... كما أن استهداف مصلحة خاصة وخدمة شخصية من اتخاذ هذه القرارات هو أمر لا يمت إلى الصالح العام بصلة، بل أنه يستهدف تحقيق غاية غير مشروعة وانحرافاً سافراً بالسلطة عن غايات الصالح العام[٢].

ويستفاد من أحكام محكمة العدل العليا أن عنصر الغاية في القرار الإداري ليس محلاً لسلطة الإدارة التقديرية حيث نصت "أن القرار المطعون فيه -هو قرار استملاك- صادر عن مجلس الوزراء استناداً لصلاحية المنصوص عليها في المادتين (٤/جـ،١٧) من قانون الاستملاك رقم ١٢ لسنة ١٩٨٧ اللتين خولتاه (سلطة تقديرية) إذا اقتنع بأن تنفيذ المشروع يحقق نفعاً عاماً وذلك دون معقب عليه في ذلك إلا في حدود المشروعية[٣].

ويمكن القول بأن محكمة العدل العليا قد عرفت عيب إساءة استعمال السلطة حيث قالت "والتعريف الفقهي لإساءة استعمال السلطة هو انحراف الإدارة صاحبة السلطة عن أهداف القانون بسابق دافع لا تمت للصالح العام بصلة، حسنت نية الإدارة في هذا الدافع ام أساءت، تعمدت الانحراف فيه أم انحرفت خطأ، لا فرق في ذلك أن يكون الدافع غرضاً شخصياً أو مصلحة ذاتية أو مصلحة للغير أو دافعاً سياسياً أو غيره على المصلحة العامة[٤]. واشترطت محكمة العدل العليا تقديم الدليل على عيب إساءة استعمال السلطة حيث قضت "الطعن بأن القرار الإداري مشوب

---

(1) عدل عليا في القضية رقم ٥٣/٤٧ مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد ١ لسنة ١٩٥٤، ص ٧.

(2) عدل عليا ٨٨/١٢٦ مجلة نقابة المحامين ص ٥٢٣ سنة ١٩٩٠، مجموعة المبادئ القانونية، محمد خلاد، ص

(3) عدل عليا رقم ١٧ قضية رقم ٩٤/١٢ مجلة نقابة المحامين الأردنيين ١٩٩٤، ص ٥٩٤.

(4) عدل عليا رقم ٥٣/٤٧ مجلة نقابة المحامين السنة الثانية ع١، ص ٧.

بعيب إساءة إستعمال السلطة يستلزم تقديم الدليل عليه ولا يبقى قولا مجرداً لا ينال من القرار الطعين"[١]

تقدير الباحث:-

يستخدم الفقه والقضاء الإداري مصطلح إساءة استعمال السلطة تارة إلى العيب الذي يشوب الغاية في القرار الإداري وتارة أخرى يستخدم الفقه والقضاء الإداري مصطلح الانحراف بالسلطة وهما اصطلاحان يستخدمان بالمعنى نفسه وفقاً لما يذهب اليه معظم الفقه.

ويـرى الباحث أنه خروجاً من الاختلافات في المداول اللغوي لكل من الاصطلاحين، أن يسمى هذا العيب بعيب الغاية كما ذهب بعض الفقه[٢] وأن يربط هذا العيب مع الركن الذي يقابلـه كما هو الحال بإجماع الفقه بشأن عيبي الشكل والاختصاص، وأن يكون هناك ترادف في الألفاظ والعبارات التي يوردها المشرع، وتلك التي تعبر عنها محكمة العدل العليا، فليس من المعقول واقعاً وقانوناً أن يستعمل المشرع لفظ إساءة استعمال السلطة وتعبر المحكمة في أحكامها بعبارة إساءة استعمال السلطة أو التعسف في استعمال السلطة او الانحراف بها أو إساءة إستخدام السلطة.

---

(1) عدل عليا الأردنية رقم ٢٠٠١/٧٧ مجلة نقابة المحامين الأعداد ٤،٥، ٦ /٢٠٠٢ ص ٦٥١.

(2) د. سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية،مرجع سابق، ص ٧٢١.

المطلب الثاني: علاقة ركن الغاية بركني السبب والمحل

الفرع الأول: علاقة ركن الغاية بركن السبب

يقضي مبدأ المشروعية أن يكون القرار الإداري موافقاً من حيث الموضوع لمضمون القواعد القانونية، وقد أشارت المادة العاشرة من قانون محكمة العدل العليا رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢ إلى أن "تقام الدعوى على من أصدر القرار المطعون فيه، ويشترط أن تستند الدعوى على سبب أو أكثر من الأسباب التالية:

أ. عدم الاختصاص

ب. مخالفة الدستور أو القوانين أو الأنظمة أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها.

جـ. اقتران القرار وإجراءات إصداره بعيب في الشكل.

د. إساءة استعمال السلطة.

ليست السلطة التي تتمتع بها الإدارة هي غاية في ذاتها وإنما هي وسيلة لتحقيق الغاية المتمثلة بالمصلحة العامة للمجتمع، فإذا انحرفت الإدارة في استعمال هذه السلطة بإصدار القرارات لتحقق أهداف تتعارض مع المصلحة العامة فإن قرارها يكون مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها[١].

وإذا كان عيب السبب تميز لاحقاً كوجه لعدم المشروعية، فإن ذلك لا يعني انقطاع الصلة بينهما، وقد أبرز العميد بونار الصلة الوثيقة بين السبب والغاية في كل عمل إداري "إن السبب

[1] د. مازن ليلو راضي، القضاء الإداري، دراسة الأسس ومبادئ القضاء الإداري في الأردن،مرجع سابق، ص ٢١٤.

والغاية في القرار الإداري ليس من العناصر المنفصلة عن بعضها، إذ إن هناك نوعاً من الارتباط بينها، فإذا لم يستهدف القرار غايته فإن ذلك يعود دائماً إلى أن تقدير السبب كان خطأ أما من حيث وجوده أو تقييمه. ويضيف بونار "أن قيام الأسباب الحقيقية للقرار تضمن اتجاهه لتحقيق غايته المخصصة، أن السبب يمثل محطة القيام، في حين أن الغرض محطة الوصول[١].

وتحليل بونار لا يزال محتفظاً بقيمته في تطبيقات القضاء حتى اليوم، فاستتباب النظام العام في المجتمع حالة موضوعية، وهي ليست مجرد حالة ذهنية أو نفسية، وسلطات الضبط تستهدف تحقيق هذه الغاية، وبالتالي إن العمل يؤدي إلى النتيجة بالقضاء على التهديد أو الإخلال بالنظام العام[٢]، ويوضح العميد بونار أن عيب السبب أوسع من عيب الانحراف، فكل انحراف يضمن حتماً عيب السبب والعكس غير صحيح أي ليس كل عيب في السبب يتضمن انحرافاً بالسلطة[٣].

ويتفق غالبية الفقه أن الانحراف عيب قصدي، فهو عيب يتصل بالنية والقصد وليس بالنتائج، فلا يكفي لتحقيقه أن يؤدي القرار إلى نتائج تتعارض مع الصالح العام، أو الهدف الذي قصده المشرع، بل يلزم أن تكون الإدارة قد قصدت الوصول إلى تلك النتائج، وتقدير نية رجل الإدارة مسألة يفصل فيها القضاء[٤].

---

(1) Bonnard, Le Detournement de Pouvoir. RDP 1938, P 140

(2) د. حلمي الدقدوقي، الرقابة القضائية على المشروعية الداخلية لأعمال الضبط الإداري، مرجع سابق،ص ٥٢٦.

(3) د. محمد حسنين عبدالعال، الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري،، مرجع سابق ص ٣٦٢.

(4) د. مصطفى كامل، رقابة مجلس الدولة الإدارية والقضائية،مرجع سابق، ص ٢٨٩.

إن تقدير شرعية عمل الضبط يستدعي أن تكون له غاية موضوعية وغاية ذاتية، الغاية الموضوعية هي التي عينتها القواعد القانونية (تحققها أعمال الضبط) فهي تعني النظام العام أو إعادة النظام العام "حسن النظام والأمن والصحة العامة بحسب المضمون الموضوعي الذي أوضحته أحكام القضاء، وكل قرار ضبطي لا يحقق هذه الغاية فعلاً وحقيقة يكون مخالفاً للقانون بالمعنى العام يعيب الغاية التي أوجب القانون تحقيقها، أما الغاية الذاتية فيستهدف عضو الضبط من ممارسة العمل المطعون فيه، وقد تكون مطابقته للغاية الموضوعية التي فرضها القانون للتصرف وقد لا تكون كذلك[1].

ولهذا لا يراقب القاضي الغاية الذاتية لعضو الضبط للتحقق من قيام الانحراف إلا إذا كانت الرقابة على الأسباب لا توصل القاضي إلى التأكد من تحقيق القرار لغايته الموضوعية، ولذلك يميز في رقابة القضاء بين حالتين: الحالة الأولى: حالة السلطة المقيدة، وفيها أن وجود الأسباب الصحيحة وسلامة تقييمها يتضمن تحقيق التصرف لغايته الموضوعية حالاً ومباشرة، أما في حالة السلطة التقديرية فإنه عندما تقف رقابة القاضي الإداري عند التحقق من مادية الأسباب دون التكييف القانوني، تكون الرقابة الموضوعية التي يمارسها القاضي غير كافية للجزم بأن القرار محققاً حتماً لغايته الموضوعية أم لا، ولا غنى في هذه الحالات عن الرقابة الذاتية على مقاصد عضو الضبط وبواعثه للتحقق من صحة استهداف الغاية المشروعة، وفي هذا يقول

---

(1) د. حلمي الدقدوقي، الرقابة القضائية على المشروعية الداخلية لأعمال الضبط الإداري، مرجع سابق. ص ٥٢٨.

الأستاذ فيدل "السبب الموضوعي والغرض الذاتي وإن كانا يظهران بوجهتي نظر مختلفتين إلا أنهما يعملان في اتجاه واحد وهو توجيه القرار نحو المصلحة العامة(١).

إن رقابة القضاء للانحراف لا مجال لها إلا حيث تكون رقابته للسبب غير كاملة على وجوده أو قيمته، أي أن صحة السبب في الدرجة التي تعطيها الرقابة القضائية لا يمكن أن تنفي بذاتها وجود الانحراف، لسبب بسيط هو أن الانحراف ملازم للسلطة التقديرية، فمراقبة الانحراف تتناسب عكسياً مع رقابة الأسباب في التصرف القانوني باعتبار أن الأولى تسد النقص في الثانية وتكملها بحيث لا تبدأ رقابة الانحراف إلا من حيث تتوقف الرقابة على الأسباب في نطاق المشروعية الداخلية.

الفرع الثاني: علاقة ركن الغاية بركن المحل

تمثل الغاية الجانب الشخصي في القرار وهي الهدف النهائي الذي يسعى رجل الإدارة إلى الوصول إليه، وبالتالي فالغاية هي ذلك الحد الفاصل بين ما يعتبر سلطة تقديرية مشروعة وبين ما يعتبر سلطة استبدادية غير مشروعة(٢).

واستقر القضاء الإداري في كل من فرنسا ومصر والأردن فيما يصدر من أحكام على أن الإدارة ملزمة بأن تستخدم سلطتها التقديرية بطريقة موضوعية خالصة وبما يتفق مع روح القانون تحقيقاً للمصلحة العامة لا المصلحة الفردية، ويتحقق القضاء الإداري من أن الإدارة تمارس

---

(1) Vedel: Essaisur la nation de cause en droit admnistatf frar cais, the Toulouse 1434, P. 338.
مشار إليه في رسالة د. حلمي الدقدوقي، الرقابة القضائية على المشروعية الداخلية لأعمال الضبط الإداري.

(2) محمد عبيد الحساوي القحطاني، الضبط الإداري، سلطاته وحدوده في دولة الإمارات العربية المتحدة، دراسة مقارنة مع مصر، دار ابو النجد،النشر، ٢٠٠٣.

سلطتها الضبطية على الوجه الصحيح والبحث عن مقاصد السلطة من أجل التوصل إلى الغرض الحقيقي لأنها إذ مارست نشاطها من أجل تحقيق غاية مغايرة لحفظ النظام العام أو إعادته كان نشاطها غير مشروع ويمثل انحرافاً بالسلطة(١).

ويقصد بمحل القرار الإداري موضوعه، وهو الأثـر القانوني الـذي يحدثه القرار حـالاً ومباشرة وذلك بالتغيير بالمراكز إنشاء أو تعديلاً أو إلغاء. على عكس أعمال الإدارة المادية يكون محلها نتيجة مادية واقعية كبناء المدارس والمستشفيات وتعبيد الطرق دون أن تتجه إرادة الإدارة إلى إحداث أي تغيير في المراكز القانونية سواء من حيث الإنشاء أم التعديل أم الإلغاء(٢).

ويشترط في محل القرار الإداري أن يكون ممكناً وجائزاً قانوناً ومشروعاً(٣) ويطلق الفقه على العيب الذي يشوب القرار الإداري عندما لا يكون محله مطابقاً للقواعد القانونية أكانت مدونة ام غير مدونة "عيب مخالفة القانون"(٤) وإن كانت جميع العيوب يمكن اعتبارها مخالفة للقانون بمعناه الواسع لأن القانون هو الذي يحدد قواعد الشكل وقواعد الموضوع.

ويتحدد محل القرار الإداري تقليدياً بشرطية السبب والغاية في تعاصر زمني ولزوم موضوعي(٥) وتعبر عن ذلك المحكمة الإدارية العليا في مصر "أن السبب في القرار هو حالة واقعية أو قانونية تحمل الإدارة على التدخل بقصد إحداث أثر قانوني هو محل القرار ابتغاء

---

(1) د. عبدالمنعم محفوظ، القانون الإداري،مرجع سابق ص ١٤١.

(2) د. عبدالغني بسيوني عبدالله، ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة،مرجع سابق ص ٢٤١.

(3) د. خالد الزعبي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص ٨٩.

(4) د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٢٥٣.

(5) د. حلمي الدقدوقي، الرقابة القضائية على المشروعية الداخلية لأعمال الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ٥٣٩.

الصالح العام الذي هو غاية القرار[١]. ويتحدد مضمون التصرف الضبطي بناء على إخلال حال أو متوقع بالنظام العام (السبب) ومن أجل مواجهة (الغاية) ولهذا فإن رجل الضبط باستناده إلى سبب غير صحيح لقراره يكون وبحسب محكمة النقض الفرنسية "قد أوجد بمفرده منطقة حماية لحالة غير منصوص عليها بوساطة التشريع ... وأوجد حالة غريبة عن حسن النظام والصحة والسكينة العامة[٢]. وعلى ذلك فإن الصلة المتلازمة بين عناصر المشروعية الداخلية لأعمال الضبط الإداري تقوي كتلة المشروعية الموضوعية لمصلحة الكشف بأقل فحص قضائي ممكن عن أدق عيوب المشروعية في استعمال سلطة الضبط[٣].

وعيب الانحراف الذي أطلق عليه المشرع المصري في قانون مجلس الدولة تسمية إساءة استعمال السلطة، ويقصد بهذا العيب ان يستعمل رجل الإدارة سلطته التقديرية لتحقيق غرض غير معترف له به هو عيب موضوعي يشارك في هذه الحقيقة عيب مخالفة القانون[٤].

ويرى بعض الفقه أن عيب مخالفة القانون لم يعد مقصوراً على مخالفة أحد عناصر المحل والسبب والغاية في القرار الإداري للقانون كل على حدة، وإنما يمتد هذا العيب ليشمل العلاقة المتبادلة بين هذه العناصر، أي العلاقة بين عنصري السبب والمحل من ناحية، ومن عنصري السبب والغاية من ناحية أخرى، وبين عنصر المحل والغاية من جهة ثالثة، حيث باتت هذه العلاقات محكومة بضوابط قانونية تتمثل في مجموعة من المبادئ القانونية العامة[5] فالعلاقة

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا لسنة ١٨ قضائية ١٩٧٦/٦/٢٦ مجموعة أحكام المحكمة، ص ٢٦٧.

(2) Crim 12 Dec. 1961 Dame le Roux, Precite.

(3) د. حلمي الدقدوقي، المرجع السابق، ص ٥٤٤.

(4) د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٨٤٠.

(5) د. سامي جمال الدين، القضاء الإداري، الرقابة على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص ٢٣١.

بين عنصري المحل والغاية يحكمها مبدأ ضرورة أو لزوم الإجراء إلى جانب مبدأ التوازن بين المنافع والأضرار.

المطلب الثالث: مفهوم فكرة ابتغاء الصالح العام

يرد على سلطة الإدارة التقديرية قيد هام، وهو القيد المتعلق بالتزام الإدارة بتحقيق الصالح العام، وهناك قيد إيجابي يتعين بموجبه على رجل الإدارة تحقيق الهدف الذي حدده القانون[١]. وفي هذا تقول محكمة العدل العليا الأردنية "أن وجود سلطة تقديرية للإدارة ليس معناه ترك الأفراد لمحض رغبات الإدارة دونما حد لسلطتها في التقدير، وإنما معناه أن يكون للإدارة سلطة اتخاذ الموقف الذي تراه مناسباً عند تحقق الحالة التي هدف إليها القانون[٢].

وكل قرار إداري يجب أن يصدر في حدود الصالح العام وإلا كان معيباً بعيب الانحراف[٣] ذلك أن الإدارة يجب أن تصدر في كل ما تقوم به من أعمال من هدف واحد لا يتغير هو تحقيق الصالح العام[٤].

وفكرة الصالح العام بوصفها هدفاً للنشاط الإداري تتسم بطابع واقعي ومن ثم موضوعي[٥]، فالمحافظة على النظام العام إنما تعتبر حالة واقعية تتمثل في القضاء على كل ما يهدد أمن المجتمع وسلامته، والغاية هي التي تمثل الجانب الشخصي في القرار الذي يسعى رجل

---

(1) د. عمر الشوبكي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٣٥٧.

(2) عدل عليا ٦٧/٥٩، مجلة نقابة المحامين، ص ٧٢.

(3) د. طعيمة الجرف، رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة/ قضاء الإلغاء، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٨٤، ص ٢٦٢.

(4) حكم محكمة القضاء الإداري، مجموعة السنة الرابعة عشر، ص ٢٥٢.

(5) د. عادل السعيد أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، مرجع سابق،ص ٦١٣.

الإدارة إلى الوصول إليه، ويعتبر القرار الإداري معيباً بعيب إساءة استعمال السلطة إذا كان يستهدف غرضاً غير الغرض الذي من أجله منحت الإدارة سلطة إصداره[١].

ويقوم القضاء الإداري في كل من فرنسـا ومصر والأردن بممارسـة رقابـة مشددة على سلطة الضبط الإداري، وذلك للتأكد من ممارستها لسلطتها الضبطية على الوجه الصحيح، فيقوم بالبحث عن مقاصد سلطة الضبط من أجل التوصل إلى الغرض الحقيقي، فإذا مارست نشاطها من أجل تحقيق غاية مغايرة لحفظ النظام وإعادته كان نشاطها غير مشروع للانحراف بالسلطة.

توصف فكرة الصالح العام للقرار الإداري بأنها فكرة غامضة في حد ذاتها، ولا تصلح لكي تكون تعبيراً عن ركن موضوعي قائم بذاته تستطيع من خلال توافره أو عدم توافره في القرار ودون الاستعانة بعناصر أخرى فيه أن تقرر صحته أو بطلانه[٢]، فمثلاً يمكن القول أن القرار لن يحقق غرضه وهو الصالح العام في حال السلطة المقيدة إذا خالفت قواعد الاختصاص أو الشكل أو المحل، لأن هذه القواعد محددة من قبل الشارع وباستيفاء هذه القواعد فإن القرار سيحقق هدفه حتماً، ومن هنا كانت رقابة الانحراف بالسلطة في القرارات التي تتمتع الإدارة في إصدارها بسلطة تقديرية ينصب على نية أو غاية مصدر القرار، أي لا تستطيع الجزم بتحقيق القرار الصالح العام إلا عن طريق نفي استهداف مصدره لغايات تجانبه، وبالنظر إلى صعوبة القول بتحقيق الصالح العام بالاعتماد على رقابة نية مصدر القرار فإنه يمكن الاعتماد على

---

(1) Trotabas (L) ef isorat (P): droit Public Paris L.G.D.J. 21e e'd 1988. P. 230.
مشار إليه في عادل السعيد أبو الخير، الضبط الإداري، ص

(2) د. ماهر أبو العينين، دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري وشروط قبول دعوى الإلغاء، الكتاب الثاني من أسباب إلغاء القرارات الإدارية وفقاً لأحكام المحكمة الإدارية العليا، ١٩٩٦، ص ٨٣٠.

العنصر الموضوعي في القرار وهو السبب دون البحث في نية مصدر القرار ولكنها فكرة لا تستقيم مع حالات السلطة التقديرية[1]. ولم يحدد المشرع الفرنسي مفهوم النظام العام واكتفى بالإشارة الى العناصر التي يتكون منها، حيث نصت المادة ٩٧من القانون الصادر في ١٨٨٤/٤/٥م "يختص البوليس المحلي بالحفاظ على حسن النظام العام والصحة العامة والتي أصبحت الفقرة ٢ من المادة ٢٢١٢ من القانون رقم ١٤٢ الصادر في ٢١ فبراير ١٩٩٦م والمعدل بقانون رقم ١٢٠٨ الصادر في ١٣ ديسمبر ٢٠٠٠ وعليه فقد حدد المشرع الفرنسي النظام العام بالأمن العام والصحة العامة وحسن النظام . وفي مصر نصت المادة الثالثة من قانون هيئة الشرطة المصري رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١م " . "تختص هيئة الشرطة بالحفاظ على النظام العام والأمن والآداب العامة وحماية الأرواح والأعراض والأموال، وعلى الأخص منع الجرائم وضبطها كما تختص بكفالة الطمأنينة والأمن للمواطنين في كافة المجالات وتنفيذ ما تفرضه عليها القوانين واللوائح من واجبات " وفي الأردن فان الدستور الأردني نص في المادة ٢/١٢٧ على انه يبين في القانون نظام هيئات الشرطة والدرك وما لها من اختصاص، وعليه نصت المادة الرابعة من قانون الأمن العام رقم ٣٨ لسنة ١٩٦٥ والمعدل بقانون رقم ٢ لسنة ٢٠٠٣ على واجبات قوة الأمن العام الرئيسة ومن بينها الحفاظ على النظام العام، ويمكن الإشارة الى ابرز عناصر النظام العام وهي :

---

[1] د. ماهر أبو العينين، دعوى الالغاء امام القضاء الاداري، مرجع سابق، ص ٨٣٠.

أولاً: الأمن العام

يقصد بالأمن العام توفير الاطمئنان للإنسان على نفسه وما له وعرضه من خطر قد يصيبه من إنسان آخر أو حيوان أو أشياء أو نتيجة للكوارث الطبيعية[١].

ويقصد بالحفاظ على الأمن العام "تأمين وحماية الأرواح والأموال مـن الاعـتداء عليها، وتستهدف عملية المحافظة على الأمن العام تجنب وتلافي كافة صور المخاطر التي تهدد كيان الجماعة والأفراد[٢] وتضمنت التشريعات القانونية الأردنية من النصوص التي توجب المحافظة على الأمن العام[٣] وبعضها أناطت بالحكام الإداريين اتخاذ التدابير اللازمة لحفظ ركن العام[٤].

ويأتي دور سلطات الضبط الإداري للقيام بواجبها من أجل المحافظة على الأمن العام من خلال تدخل سلطات الضبط في منع الاجتماعات والمظاهرات التي تخل بالأمن قبل عقدها كإجراء وقائي، ولها الحق في التدخل للمحافظة على النظام والأمن ومنع انتهاك القانون بحل الاجتماع وفضه[5] ولو بالقوة وتمنع القيام بالمظاهرات غير السلمية التي من شأنها أن تعرض النظام للخطر وتتدخل سلطات الضبط الإداري للمحافظة على الأمن العام من خلال منع وقوع الجرائم عن طريق القيام بكافة التدابير اللازمة التي خولها المشروع لهذه السلطات[٦]، ومن ذلك السلطة التقديرية الواسعة كمنح وإلغاء وتجديد التراخيص المختلفة بالأسلحة وامتلاكها.

---

(1) محمد القحطاني، الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ١٢١.

(2) G. Vedel et. P. Delvolve: op. Cit, P. 1060 مشار إليه في د. علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، ص ٣٦٢ .

(3) المادة ٤ من قانون الأمن العام رقم ٣٨ لسنة ١٩٦٥.وتعديلاته.

(4) المادة ٩ من نظام التشكيلات رقم ٣٧ لسنة ١٩٩٥.

(5) قانون الاجتماعات العامة رقم ٤٥ لسنة ٢٠٠١ المواد (٣، ٦، ٧، ٨).

(6) قانون منع الجرائم رقم ٧ لسنة ١٩٥٤.

وتتدخل سلطات الضبط بالإجراءات الأمنية للحد من خطورة بعض الأفراد الخطيرين جرمياً، فيكون لها اتخاذ ما يلزم من تدابير وقائية للحفاظ على الأمن والنظام العام ولو كان في تدخلها مساساً بحقوق الأفراد الخاصة كقرارات الاعتقال التي تتم بخصوص بعض مروجي ومتعاطي المخدرات ومزيفي العملات ومتداوليها وسلطة فرض الإقامة الجبرية(١).

وتتدخل سلطات الضبط الإجراءات اللازمة لتنظيم المرور فيما يتعلق بفرض حدود السرعة، وفرض قيود معينة على مركبات النقل وتنظيم وقوف السيارات في الأماكن المخصصة لها بقصد المحافظة على النظام والأمن العام كإصدار التعليمات لسائقي الحافلات والمركبات العمومية والخاصة بالتقيد بتعليمات المرور وتتدخل سلطات الضبط الإداري وتمنع قيادة المركبات وهي تحمل مواد خطرة أو مواد قابلة للانفجار داخل المناطق المأهولة(٢).

وتتدخل سلطات الضبط الإداري بإبعاد الأجانب، حيث تملك حق إبعاد الأجانب ما دام الإبعاد فيه صيانة للأمن العام وحفاظاً على كيان الدولة من أي ضرر أو خطر ولسلطات الضبط الإداري أن تأمر من تقرر إبعاده مؤقتاً حتى تتم إجراءات الإبعاد(٣).

وتتدخل سلطات الضبط الإداري لدرء المؤامرات والفتن الداخلية للحفاظ على النظام والأمن العام ووضع قيود على حرية الأشخاص في الاجتماع والانتقال والإقامة وإلقاء القبض على المشتبه بهم أو الخطرين على الأمن الوطني والنظام العام واعتقالهم(٤).

---

(1) قانون منع الجرائم رقم ٧ لسنة ١٩٥٤.

(2) قانون السير الأردني رقم ٤٧،لسنة ٢٠٠١.

(3) المادة ٣٧ من قانون الاقامة وشؤون الأجانب رقم ٩ لسنة ٢٠٠٠.

(4) المادة ٤ من قانون الدفاع رقم ١٣ لسنة ١٩٩٢.

وتتدخل سلطات الإداري بحجز المصابين بالأمراض العقلية في أماكن خاصه إذا كان من شأن هؤلاء المرضى تهديد الأمن والسكينة في المجتمع.

ثانياً: السكينة العامة

تعني السكينة العامة حسن النظام أو الهدوء العام بالطرق والأماكن العامة باتخاذ كافة الإجراءات الكفيلة لمنع كل ما من شأنه أن يؤدي إلى إقلاق الراحة العامة للمواطنين ومنع مظاهر الإزعاج والتي تتجاوز الحدود العادية للحياة في المجتمع من خلال إزالة أسبابها[١]، وهي الإجراءات التي تكفل اختفاء كل مظاهر الضوضاء التي تسببها أجهزة الراديو والتلفزيون ومكبرات الصوت وآلات التنبيه في السيارات والدراجات، والتجمعات الليلية التي تقلق راحة السكان، والمشاجرات في الشوارع، والباعة المتجولين والمتسولين، والضوضاء سواء أكان مصدرها المصانع أم الأشخاص أم المؤسسات المختلفة ليلاً أم نهاراً واستعمال المنبه قرب المستشفيات والمدارس وأماكن العبادة، واستعمال المسجل داخل المركبة بشكل يتنافى والأخلاق العامة أو يسبب الضوضاء[٢] وكذلك المركبات والآليات التي تحدث ضجيجاً[٣] وتجاوز الحد الأعلى المسموح به ضمن تعليمات الضجيج، وتنظيم عمل الباعة المتجولين وتنظيم عملية مزاولة المهن.

---

(1) د. عادل السعيد أبو والخير، الضبط الإداري وحدوده،مرجع سابق، ص ١١٥.

(2) المادة ٤٩ / أ ١٠ قانون السير الأردني رقم ٤٧ لسنة ٢٠٠١م.

(3) المادة ١٢/ج قانون حماية البيئة رقم ٥٢ لسنة ٢٠٠٦م.

وفي مصر أجاز القضاء لسلطة الضبط الإداري الحق في إصدار قرارات عامة منظمة حضر تشغيل المطاحن ليلاً متى ترتب على تشغليها في هذا الوقت قلق أو إزعاج للسكان[١].

ثالثاً: الصحة العامة

وتعني وقاية صحة الجمهور من خطر الأمراض أو من اعتلال الصحة ومنع انتشار الأوبئة واتخاذ كافة الاحتياطات من كل ما يكون سبباً ماساً بالصحة العامة سواء أكان ذلك ناتجاً عن الإنسان أو الحيوان أو الأشياء[٢] ولم تقتصر المحافظة على الصحة العامة على الأماكن العامة والطرقات بل شملت التدابير كل الأماكن بسبب سهولة التقارب وانتشار الأمراض لأن ذلك يشكل نوعاً من الكوارث التي تخل بالنظام العام.

ولوقاية الصحة العامة ورعايتها يقع على عاتق سلطات الضبط الإداري واجب القيام بوضع الشروط الصحية اللازمة لحياة الجماعة ورعايتهم صحياً من خلال التدخل بتطبيق كافة النصوص القانونية لكفالة النظام الخارجي للصحة كرعاية نظافة الأماكن والطرق العامة وعقارات الأفراد وأماكن العمل والتزود بالمياه النقية.

والتدخل في المحافظة على توافر الشروط الصحية في المنشآت الصناعية والتجارية والأماكن المدرسية والعقارات لسلامة المقيمين فيها والمارة من الأخطار، وتقوم سلطات الضبط بالإجراءات الخاصة برقابة الأغذية لمكافحة الأمراض المعدية وعزل المرضى بأمراض معدية وتحصين المواطنين ضد الأمراض الوبائية وفرض الرقابة الصحية على القادمين من الخارج وقد

---

(1) د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٩٥.

(2) د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٨٩.

فرض الشارع الأردني التطعيم والتلقيح الإجباري على جميع الأطفال في المملكة، كما تفرض هيئات الضبط الصحية أن تفرض التطعيم في أي منطقة تحددها ضد أي مرض معد أو يشكل خطراً على الصحة العامة[١] ولهيئات الضبط الصحية إقفال المحال التي تشكل مكرهه صحية.

وتتدخل سلطات الضبط الإداري لحماية البيئة من التلوث الذي تتعـدد أسبابـه مـن دخـان المصانع ومخلفات الصرف الصحي والنفايات والمواد الضارة والحد من استخدام المـواد الكيماوية ولسلطة الضبط الإداري الحق في اتخاذ الإجراءات بحق المصانع والمنـشآت المخالفـة بعد انتهاء مدة الإنذار وعدم إزالة المخالفة وتتدرج هذه الإجراءات من الإنذار ثـم تحديـد مهلـة لإزالة المخالفات ثم إغلاق تحفظي ثم تغلق المنشأة عند تكرار المخالفة للمرة الثالثة لحين إزالـة المخالفة[٢]. وقد استحدثت مديرية الأمن العام في الأردن إدارة الشرطة البيئية، وهي إدارة تعنـى بواجبات المحافظة على بيئة نظيفة آمنه تخلو من التلوث، وتؤدي واجباتها ولها فروع في جميـع محافظات المملكة، وهناك تعاون بين إدارة الشرطة البيئية وأمانة عمان حيث تم توقيع اتفاقية يـتم بموجبها القيام بجولات في آليات وكمرات متنقلة لرصد المخالفات البيئية واتخاذ مـا يلـزم مـن إجراءات.

وتقوم سلطات الضبط بمراقبة الشروط الواجب توافرها في الأطعمة والأشخاص القائمين عليها والإشراف الصحي على المطاعم والمقاهي والاهتمام بمياه الشرب النقية وحماية مصادرها من التلوث وتتأكد سلطات الضبط من توافر أو عدم توافر الشروط الفنية والصحية والبيئية التي يجب توافرها في مواد العلاف الخام من أصل حيواني والعلاف المصنع والإضافات العلفية –

---

(1) المادة ٢٢ من قانون الصحة العامة.

(2) المادة ٧/ج من قانون حماية البيئة رقم ٥٢ لسنة ٢٠٠٦.

لإجراء- حصر الكميات المشتبه بها من قبل الوزارة والتحفظ عليها وإجراء الفحوص المخبرية اللازمة لها، وفي حال التأكد من وجود الأسباب يلزم المستورد بإعادة تصديرها خلال المرة التي يحددها الوزير أو يتم إتلافها بإشراف أجهزة الوزارة المختصة دون تعويض(١).

وفي مصر اهتم المشرع بالمحافظة على الصحة العامة جاعلاً المحافظ مسؤولاً عن المحافظة على الصحة العامة وإصدار لوائح الضبط اللازمة لمنع انتشار الأوبئة والأمراض المعدية ومعاقبة المخالفين للوائح الصحة العامة(٢).

رابعاً: حماية الآداب العامة

يعد الإخلال بالنظام العام الأدبي مظهراً خطيراً من شأنه أن يعكر النظام المادي وعلى سلطات الضبط الإداري أن تتدخل لوقف هذا التهديد بوسائله المختلفة المنصوص عليها، حيث أجيز لها التدخل لحماية النظام العام الخلقي ويجمع فقه القانون العام على أن مدلول النظام العام يشمل الشقين المادي والأخلاقي معاً، فقد أقر مجلس الدولة الفرنسي بمشروعية الإجراءات والتدابير الضبطية التي اتخذها أحد رؤساء البلديات لحظر دخول الأشخاص من غير البالغين إلى الحانات(٣) وأقر الاجتهاد القضائي في مجلس الدولة الفرنسي أن حفظ الآداب العامة هدف مشروع من أهداف الضبط الإداري، حيث أقر بمشروعية القرار الصادر عن رئيس المجلس البلدي بحظر

---

(1) المادة ٣/د/٤٥ من قانون الزراعة رقم ٤٤ لسنة ٢٠٠٢.

(2) قانون الإدارة المحلية المصري رقم ٤٢ لسنة ١٩٧٩

(3) C.E. 6 AOUT 1941, Burgubura, D, A, 1942, P. 24
مشار إليه في كتاب الوجيز في القانون الإداري، د. علي خطار شطناوي، مرجع سابق، ص ٣٨٢.

عرض أحد الأفلام الذي يمكن أن يحدث ضرراً لطابعه غير الأخلاقي وللظروف المحلية اضطرابات جدية تهدد النظام العام[١].

ويرى valine أن النظام العام يشمل إلى جانب المظهر المادي المظهر المعنوي فالنظام العام يقصد به "مجموعة الشروط اللازمة للأمن والآداب العامة التي لا غنى عنها لقيام علاقات سليمة بين المواطنين "، ويرى الفقيه Burdeau ان النظام العام فكرة ذات مضمون واسع يشمل كافة صور النشاط الاجتماعي يمتد ليشمل النظام العام المادي والأدبي والاجتماعي، ويرى بعض الفقه ان النظام العام هو حالة مادية او معنوية لمجتمع منظم، فهو الأفكار الأساسية للقانون والمجتمع، فهو حالة وليس قانوناً كما انه أحيانا أخرى يكون الأمرين معا .

نصت التشريعات الأردنية على حفظ الأخلاق العامة ومنها المادة ١٢ من نظام التشكيلات الإدارية "يناط بالمحافظ تحقيق الأمور التالية: حفظ الأخلاق العامة"[٢] والمادة ٥٦ من النظام نفسه أناطت بالمتصرف حفظ الأخلاق العامة وكذلك لا يجوز عرض الأفلام السينمائية إلا بعد إجازتها[٣] ويجوز لأي ضابط شرطة مفوض أو أي موظف مفوض من الجهات المعنية أن يدخل في جميع الأوقات إلى أي ملهى عمومي يعرض فيه شريط سينمائي[٤] وتختص محكمة العدل العليا بالرقابة على مشروعية إجراءات الضبط الإداري بهذا الخصوص .

---

(1) C.E. 18. December 1959, Societe (les films luteeia) et autres, Rec. P. 693.
مشار إليه في كتاب الوجيز في القانون الإداري د. علي خطار شطناوي، مرجع سابق، ص ٣٨٣.

(2) المادة رقم ١٢ نظام التشكيلات الإدارية.

(3) قانون مراقبة أشرطة السينما المادة ٥.

(4) قانون مراقبة أشرطة السينما المادة ٩.

خامساً: حماية جمال الرونق والرواء

إن إشاعة الرونق والرواء في الشارع يحققان مكاناً للتنزه والتمتع بجمال الطبيعة ورونق التطور المعماري يوفر السكينة النفسية والارتياح الطبيعي لتذوق الجمال الفني، إن في حماية الرونق والرواء غاية من غايات الضبط الإداري لأن الإدارة مسؤولة عن مشاعر الجمال لدى المارة كما هي مسؤولة عن ضمان حياتهم وسلامتهم[١]، وقد أجاز القانون لسلطات الضبط الإداري رفض الترخيص بإنشاء المحال التجارية والصناعية في غير المناطق المخصصة لذلك من أجل تنسيق وتنظيم المدن والقرى والمحافظة على مظهرها والاهتمام برعاية الميادين والطرق ويعد الجمال من المصالح العامة للدولة، فكل مساس به يكون اضطراباً اجتماعياً واضطراباً في النظام العام يتعين المحافظة عليه بوقاية الجمال[٢] وتدريجياً دخل الجمال المجال القانوني عن طريق الإدارة وما تتمتع به من وسائل ضبطية لتحقيق الأمن أو السلامة العامة، فصدرت قوانين الضبط وأدخلت فيها الاعتبارات الجمالية كتنظيم المدن وحماية الآثار وتنظيم الإعلانات والتخطيط العمراني وتنظيم المباني .

ويمكن تعريف النظام العام الجمالي بانه النظام الذي يهدف الى حماية جمال الرونق والرواء للبيئة حفاظا على السكينة النفسية للأفراد المقيمين في هذه البيئة، وإذا كان بعض الفقه اتجه في بداية القرن الماضي إلى القول بعدم أحقية سلطات الضبط الإداري في التدخل لحماية المظهر الجمالي للمدن الا إذا وجدت نصوص تشريعية خاصة تمنح وظيفة الربط الإداري لجهة

---

(1) د. رمضان احمد بطيخ،الاتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي للحد من سلطة الإدارة التقديرية وموقف مجلس الدولة المصري منها، دار النهضة العربية – القاهره ١٩٩٤ ،ص ٣٩.

(2) سكينة عزوز، عملية الموازنة بين أعمال الضبط الإداري والحريات العامة، رسالة ماجستير، ١٩٩٠، الجزائر.

إدارية محددة او حدوث إخلال بالمظهر الجمالي يؤثر على النظام العام، فإن أغلبية الفقه ذهبت إلى إن إشاعة جمال الرونق والرواء في الشوارع تعتبر احد مكونات النظام العام التي يجب أن تحرص على حمايته سلطات الضبط الإداري باعتباره غاية من غاياته، وذلك على أساس أن حماية المظهر الجمالي يمكن أن يمثل حماية للسكينة النفسية للأفراد التي تمثل احد مكونات السكينة العامة التي يجب على سلطات الضبط الإداري حمايتها.

واقر القضاء الإداري المقارن بان المظهر الجمالي يعد غرضاً من أغراض الضبط الإداري، فاعترف لسلطات الضبط الإداري بالحق في التدخل لحماية جمال الرونق والرواء .

المطلب الرابع: مفهوم قاعدة تخصيص الأهداف

يتدخل المشرع بصدد بعض القرارات الإدارية ويحدد الهدف منها، دون الاكتفاء بالالتزام العام بتحقيق المصلحة العامة، بحيث إذا استهدف القرار غاية أخرى وقع القرار باطلاً لمخالفته قاعدة تخصيص الأهداف، حتى لو تذرعت الإدارة بأنها تسعى إلى تحقيق المصلحة العامة، فالمشرع جعل الهدف الذي يتغياه القرار الإداري عندما تمارسه سلطات الضبط الإداري هو المحافظة على النظام العام بعناصره المقررة قانوناً، وعناصر الضبط الإداري الخاص إن وجدت، وقد لا يحدد المشرع هدفاً مخصصاً لبعض الإجراءات مما يدفع القضاء إلى تحديده[1].

وتأخذ محاكم القضاء الإداري بهذه القاعدة، وفي هذا تقول المحكمة الإدارية العليا المصريـة "ومن حيث إن السلطات المخولة للإدارة ليست هدفاً في ذاتها وإنما لمجرد تحقيق الصالح العام، فإن المشرع يقرر للإدارة اختصاصاً معيناً فهو يحدد صراحة أو ضمناً الهدف الذي

(1) د. سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٧٣٦.

من أجله قرر هذا الاختصاص، وكمبدأ عام فإن الإدارة في ممارستها لاختصاصها، إنما تخضع أولاً لقاعدة عامة تفرض عليها أن تستهدف بجميع قراراتها وتصرفاتها تحقيق الصالح العام، إلا أنه لما كانت عبارة المصلحة العامة واسعة وغير محدودة المدلول، فإن المشرع كثيراً ما يحدد لجهة الإدارة في نطاق فكرة المصلحة العامة هدفاً مخصصاً بذاته لا يجوز لها أن تسعى إلى هدف آخر غيره باستعمال الوسائل التي قررها المشرع لهذا الهدف، وذلك احتراماً لقاعدة تخصيص الأهداف، فإذا ما تغيا مصدر القرار أهدافاً غير تلك التي حددها القانون على وجه التخصيص كان القرار مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة، حتى ولو كانت الغاية التي استهدفها القرار تتفق مع المصلحة العامة[١]. وأشارت محكمة العدل العليا الأردنية إلى مجانبة القرار لقاعدة تخصيص الأهداف حيث قضت "استقر الفقه والقضاء الإداري على إن عبء إثبات مجانبة القرار الإداري لقاعدة تخصيص الأهداف وكونه مشوبا بعيب سوء استعمال السلطة يقع على عاتق الطاعن في ذلك القرار[٢].

---

[1] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم ١٦٦٦ لسنة ٣٥ ق في ١٩٩٤/٢/٢٢، مشار إليه في كتاب د. سامي جمال، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، ص ٧٣٨.

[2] عدل عليا الاردنية رقم ١٥٤ /٢٠٠٤، مجلة نقابة المحامين، العدد ١٠-١١ /٢٠٠٥ص٢٠٠٥.

الفصل الثاني

الرقابة القضائية على السبب في قرارات الضبط الإداري

تباشر الإدارة معظم اختصاصاتها ومسؤولياتها القانونية وهي تتمتع بقدر من حرية التصرف، إلا أن ألفقه والقضاء مجمعان على أن سلطة الإدارة يجب أن لا تباشر خارج إطار القانون، فعلى الإدارة أن تلتزم دائرة وحدود النظام القانوني لما في ذلك من كفالة وضمانة لحماية حقوق الأفراد وحرياتهم، وفي ذلك أقرار بأن هذه الإدارة في دولة قانونية يسودها مبدأ المشروعية، ويمكن ضمان خضوع الإدارة للقانون بالرقابة الإدارية والرقابة السياسية والرقابة القضائية.

إن الرقابة القضائية التي تعنيها الدراسة هي رقابة القضاء الإداري وليس رقابة القضاء العادي، والمقصود بالمنازعة، المنازعة الإدارية وهي المنازعات التي تتصل بالإدارة والعمل الإداري، فالسلطة الإدارية تخضع للقانون وفقا لمبدأ المشروعية ويمكن للأفراد التنازع معها وتوفير الضمانات الإدارية اللازمة أمام القضاء للفصل في هذه المنازعات.

لقد كانت رقابة القضاء الإداري لأعمال الإدارة حتى بداية القرن الماضي رقابة مشروعية، حيث لم يكن مجلس الدولة الفرنسي يقضي بإلغاء تلك الأعمال إلا إذا كان هناك عيب في الاختصاص أو الشكل أو كان هناك إنحراف بالسلطة أو مخالفة القانون[١].

---

[1] د. رمضان محمد بطيخ، الاتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، مرجع سابق ص ٦٧.

يوجب مبدأ المشروعية على الإدارة أن تلتزم في كل ما يصدر عنها من أعمال وتصرفات، وإلا اعتبرت تلك الأعمال والتصرفات غير مشروعة، وهذا الجزاء لا بد له من سلطة عامة مختصة وهو ما تقوم به المحاكم الإدارية، لأن الرقابة القضائية تقوم على الحيادية والموضوعية التي يؤكدها استقلال القضاء ولخطورة قرارات الضبط الإداري استقر القضاء الإداري على أن هذه الرقابة لا بد وأن تكون واسعة تتجاوز نظام الرقابة العادية. وسوف يعرض الباحث لهذا الفصل من خلال المباحث التالية :

المبحث الأول: الرقابة القضائية على الأسباب القانونية وسلطة القاضي في إحلال السبب .

المبحث الثاني: الرقابة القضائية على الأسباب الواقعية في قرارات الضبط الإداري.

المبحث الثالث: إثبات عيب السبب في قرارات الضبط الإداري.

الفصل الثاني

المبحث الأول

الرقابة القضائية على الأسباب القانونية وسلطة القاضي الإداري في احلال السبب

وسيعرض الباحث لهذا المبحث من خلال المطلبين التاليين :

المطلب الاول: الرقابة القضائية على الأسباب القانونية

لم يكن مجلس الدولة الفرنسي يحكم بالإلغاء في دعوى مجاوزة السلطة إلا لعيب عدم الاختصاص من ثم عيب الشكل، ثم ظهرت دعوى الطعن بالإنحراف بالسلطة ودعوى الطعن لمخالفة القانون والحقوق المكتسبة كوجهين من أوجه الطعن بتجاوز السلطة، ولم يكن مجلس الدولة الفرنسي خلال هذا التطور يفرض رقابته على أسباب القرار الإداري، لكنه في مرحلة لاحقة فرض رقابته على أسباب القرار الإداري من حيث الوجود المادي للوقائع والتكييف القانوني لها، وفرض رقابته على الأسباب القانونية من حيث وجود خطأ في القانون أو اتخاذ القرار خارج مجال تطبيق القانون أو تخلف الأساس القانوني للقرار، وكما أشرنا فإن أسباب القرار الإداري تعرف بأنها مجموعة العناصر القانونية والواقعية التي تقود الإدارة إلى التصرف، وبذا يتعين على مصدر القرار الإداري الاستناد إما إلى قاعدة قانونية مكتوبة أو لمبدأ من المبادئ العامة للقانون إلى حالة واقعية معينة، لذا يستند القرار الإداري لهاتين الطائفتين من الأسباب[1] وقضت محكمة

---

[1] د. علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٦٦١.

العدل العليا الأردنية بقولها "إن سبب القرار الإداري هو ركن رئيس وأساسي من أركانه التي لا يقوم إلا بها"(١).

ويعرف الأساس القانوني للقرار بأنه عبارة عن مجموعة القواعد العامة التي تبين سلطات الإدارة والحالات الواقعية الفردية التي تطبق عليها هذه السلطات، وهذا ما يدفع القاضي في حالة النزاع إلى البحث في الأساس القانوني للقرار المطعون فيه من ناحية، وأن يستخلص من ناحية أخرى الوقائع محل النزاع من حيث وجودها المادي ومغزاها(٢).

وإذا كان جانب من ألفقه وما سارت عليه المحاكم الإدارية من أنه ليس ثمة فرق بين الرقابة على الأسباب القانونية والأسباب الواقعية فإن جانباً من ألفقه يرى أن تخلف الأساسي القانوني للقرار ما هو إلا مظهر واحد من مظاهر عدم المشروعية التي تشوب الأسباب القانونية للقرار(٣).

وسيتناول الباحث الرقابة على أسباب القرار الإداري القانونية في ثلاثة فروع :

الفرع الأول: الرقابة على حالة إصدار القرار خارج مجال تطبيق القانون.

الفرع الثاني: الرقابة على حالة تخلف الأساسي القانوني للقرار.

الفرع الثالث: الرقابة على حالة الخطأ في حالة تطبيق القانون.

---

(1) عدل عليا ٩٤/٢١، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ١٩٩٥، ٤، ٥، ٦، ص ١١٢٠.

(2) د. عصام البرزنجي، السلطة التقديرية للادارة والرقابة عليها، رسالة دكتوراة، كلية الحكوق، جامعة القاهرة ١٩٧٠. ص ٢٤١.

(3) د. علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٦٧٣.

الفرع الأول: الرقابة على حالة إصدار القرار خارج مجال تطبيق القانون

يشكل تجاهل الإدارة لمجال تطبيق القانون سبباً من أسباب الطعن المتميزة والمستقلة عن أسباب الطعن بعدم شرعية الأسباب، وتتميز بأنها تتعلق بالنظام العام بحيث يستطيع مجلس الدولة الفرنسي أن يبحث فيه من تلقاء نفسه[(١)] وينبغي لتحقق هذا الطعن توافر شرطين.

أولاً: أن تكون عدم المشروعية ناجمة عن عدم إمكانية تطبيق القانون (القاعدة القانونية) على الحالة موضوع البحث، ويتحقق عدم انطباق القاعدة القانونية إما بصورة مباشرة أو غير مباشرة ومثالها صدور عفو عام.

ثانياً: أن يكون بإمكان القاضي الفصل في عدم المشروعية الأخرى دون أن يخالف ميدان تطبيق القانون، فعليه أن يثير الدفع من تلقاء نفسه ليتجنب تطبيق قانون لا يمكن تطبيقه على موضوع النزاع[(٢)]. ومن أمثلته إصدار قرارات فردية استناداً إلى نظام ينطوي على رجعية غير مشروعـة[(٣)].

وكذلك قضت محكمة القضاء الإداري المصرية إن صدور القرار متضمناً أثراً رجعياً لسريانه يجعله مخالفاً للقانون واجب الإلغاء بقولها "إن قرار المجلس الصادر بفرض الرسم... غير أن الوزير عندما أصدر قراره المطعون فيه نص في مادته الثالثة على سريان مفعوله اعتباراً من أول مايو سنة ١٩٤٦ مع أن هذا القرار لم يصدر إلا في ٨ مايو سنة ١٩٤٧، ومن ثم فإن

---

[1] د. عصام البرزنجي،السلطة التقديرية للادارة والرقابة عليها، مرجع سابق، ص ٢٥٦.
[2] د. علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٦٧٢.
[3] حكم مجلس الدولة الفرنسي، ١٩٧١/٦/١١، مشار إليه في مرجع موسوعة القضاء الإداري، د. علي الشطناوي، المرجع السابق، ص ٦٧٣.

صدور القرار على هذا الوضع يعتبر مخالفاً للقانون ويتعين إلغاؤه فيما نص عليه في مادته الثالثة من إسناد أثره إلى الماضي"(١).

وقضت محكمة العدل العليا الأردنية " لا يملك المتصرف صلاحية توقيف المستدعية بسبب الحفاظ على حياتها كونها الشاهد الوحيدة في قضية قتل وذلك لأن هذا السبب لا يتعلق بالدفاع عن المملكة(٢).

الفرع الثاني: الرقابة على حالة تخلف الأساس القانوني للقرار

ذهب جانب من ألفقه إلى إعطاء الأساس القانوني للقرار الإداري مدلولاً واسعاً يشمل عدم الوجود المادي للأسباب الواقعية، وضرورة اتفاق القرار مع مضمون نظام قانوني معين ووجود نص قانوني يسمح للسلطة الإدارية المختصة باتخاذ القرار الإداري.

وذهب جانب من ألفقه إلى إعطائه مدلولاً ضيقاً حيث يرى أن المقصود بالأساس القانوني عملاً قانونياً يتمثل في قانون أو مبدأ من المبادئ العامة للقانون أو نظام أو حتى قرار إداري فردي(٣).

ويقصد بالأساس القانوني النص القانوني الذي يستند إليه نشاط الإدارة العامة، ويقصد به كذلك القيود والضوابط القانونية بالمقارنة مع النظام القانوني(٤).

---

(1) عدل عليا رقم ٨٦/٩٨، مجلة نقابة المحامين الأردنيين ١٩٨٧، ٤، ٥، ٦، ص ٨٩٢.
(2) عدل عليا ٨٦/٩٨،مجلة نقابة المحامين الاردنيين،١٩٨٧،اعداد٥،٦،ص٨٩٢.
(3) د. علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، ص ٦٧٤.
(4) د. علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، ص ٦٧٥.

ويقصد بتخلف الأساس القانوني للقرار بأنه السبب القانوني الذي أقيم عليه القرار لم يوجد بعد أو لم يعد موجوداً[١] وهذا من شأنه أن يجعل القرار الإداري مفتقراً لكل قيمة قانونية، وتقول محكمة القضاء الإداري المصرية "إذا اتضح أن التهم التي قام عليها القرار المطعون فيه غير صحيحة أما لعدم صحة واقعها أو لعدم مسؤولية المدعي شخصياً عنها فيكون القرار المذكور والحالة هذه قد انعدم أساسه القانوني الذي يجب أن يقوم عليه وبالتالي وقع مخالفاً للقانون وأصبح حقيقاً بالإلغاء[٢].

ولا يؤدي تخلف الأساس القانوني الصحيح في القرار الإداري مباشرة إلى إلغاء القرار إن وجدت أسباب أخرى تشكل أساساً قانونياً سليماً وصحيحاً تبرر إصدار القرار وتشكل السبب الرئيس لإصداره بينما السبب المعيب هو سبب ثانوي، وكذلك إذا وجد القاضي سبباً جديداً يصلح سنداً للقرار بدلاً من السبب المعيب الذي ذكرته الإدارة وهذا ما يسمى بإحلال السبب (الأساس القانوني) وهذا ما قضت به محكمة العدل العليا الأردنية، بقولها "أما عن كون المستدعي ضده في قراره المشكو منه قد أشار بصورة خطأ إلى تفويض سابق فلا يستلزم بطلان هذا القرار ما دام أن هناك تفويضاً يعطيه الصلاحية نفسها لتطبيق النظام المذكور على الأشخاص الذين يمارسون نشاطاً مضراً بالسلامة العامة[٣].

---

(1) البرزنجي، السلطة التقديرية للإدارة والرقابة عليها المرجع السابق، ص ٢٥٨.

(2) حكم محكمة القضاء الإداري المصري ٣/٥١٦ ق، مجموعة أحكام المحكمة ١٩٥١، ص ٣٧١.

(3) عدل عليا الأردنية رقم ٥٦/٩٨ مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ١٩٥٦، ١١٤، ص ٧٤٢.

وكذلك عندما لا يكون الأساس القانوني للقرار المطعون فيه قد وجد بعد، ومثاله أن تتخذ الإدارة قراراً تطبق به قانوناً من القوانين قبل إصدار النظام التنفيذي اللازم لتطبيقه، ما لم ينص القانون على تطبيقه فوراً[١].

وهو ما قضت به محكمة العدل العليا الأردنية بقولها "إن قرار المجلس البلدي بمنع أشخاص من تعاطي مهنة بيع الخضار في السوق وبإغلاق محلاتهم بالاستناد إلى الفقرة السادسة من المادة ١/٤١ من قانون البلديات يكون قراراً مخالفاً للقانون، إذ أنه لأجل تمكين المجلس البلدي من ممارسة صلاحياته بموجب هذه المادة لا بد من وضع نظام بهذا الخصوص وإذا لم يستند القرار المذكور إلى نظام فيعتبر قراراً معيباً[٢].

أما إذا كان الأساس القانوني للقرار لم يعد موجوداً، وتتحقق هذه الحالة حينما يكون الأساس القانوني مؤقت التطبيق بفترة زمنية أو باشتراط حالة معينة يطبق بشأنها، ثم تكون الفترة انقضت أو أن الحالة لم تعد موجودة.

ومن أمثلة ذلك ما قضت به محكمة العدل العليا الأردنية بقولها "إن القانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧٦ قد ألغى قانون العشائر ومحكمة استئناف العشائر وقانون الإشراف على البدو وهي القوانين التي كانت تجيز إتباع العادات العشائرية بشأن النزاع الناشئ عن بعض الجرائم، وعليه فلا يجوز الاستناد إلى العرف الإداري لتبرير التوقيف الإداري لأن في ذلك مخالفة صريحة للمادة الثامنة من الدستور[٣] والتي نصت "لا يجوز أن يوقف أحد أو يحبس الإ وفق أحكام القانون ".

---

[1] د. علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٦٧٨.

[2] عدل عليا الأردنية ٦٧/١٥، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ١٩٦٧، ع ٦-٩، ص ٣٢.

[3] عدل عليا الأردنية ٨٥/٦٤، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ١٩٨٥، ع ١١، ١٢، ص ١٧٦٦.

وقد لا يكون الأساس القانوني الذي اتخذته الإدارة لقرارها مشروعاً، كأن يبني القرار المطعون فيه على أساس من نظام حكم القضاء بإلغائه، ولكن القاضي يمكن أن يمارس سلطته باستبدال الأساس المشروع، وفي ذلك قضت محكمة القضاء الإداري المصري بقولها "إذا لم يجد بعد إنشاء البلدة ما يبرر إبقاءها وإعادة إلحاقها بالبلدة المفصولة منها كان قرار إعادة إلحاقها على غير أساس سليم من القانون متعيناً إلغاؤه[1]. وقد قضت محكمة العدل العليا الاردنية بان القرار يكون قائما على اساس سليم الا اذا قدم الطاعن بينة تنقض مشروعية القرار "استقر الاجتهاد على إن القرار الإداري يصدر متمتعا بقرينة الصحة والسلامة، وكل من يدعي بأنه مشوب بعيب إساءة إستعمال السلطة أن يثبت هذا العيب، وبما أن المستدعي لم تقدم أية بينه على أن وزير الثقافة كان متعسفا في إصدار قراره المطعون فيه فيكون إدعاؤها غير قائم على أساس سليم من القانون ومستوجب الرد "[٢]

الفرع الثالث: الرقابة على حالة الخطأ في تطبيق القانون

يقصد بالخطأ في تطبيق القانون أن يكون السبب القانوني الذي اختارته الإدارة أساساً لقرارها صحيحاً، غير أنها أعطته معنى خطأ أو مغلوطاً[٣] وتتمثل الرقابة القضائية في تحديد ما إذا كانت الأسباب القانونية التي ادعتها الإدارة مطابقة ومتفقة مع الأسباب الواقعية، وقد جرى مجلس الدولة الفرنسي في أحكامه على إطلاق عدة اصطلاحات للدلالة على الخطأ في تطبيق

---

(1) حكم محكمة القضاء الإداري المصري ٥/١٣١٥ قضائية / ١٩٥٢، مجموعة أحكام المحكمة، سنة ٦، ص ٦٥٠.

(2) عدل عليا الأردنية رقم ٢٠٠٥/١٤٤ مجلة نقابة المحامين الأعداد ١٠، ١١ / ٢٠٠٥ ص ٢٢٠٨

(3) البرزنجي، المرجع السابق، ص ٢٦٧.

القانون كقوله إن القرار "معيب بعيب الخطأ في القانون" "قائم على سبب قانوني خطأ وتنصب الرقابة القضائية في حالة الخطأ في تطبيق القانون على الأسباب القانونية التي يقوم عليها القرار الإداري أو على تعليله فقط دون أي بحث أو تقدير لمضمونه أو فحواه[1].

ويشار إلى أنه هناك نوعين من الرقابة: رقابة قضائية على القرار الإداري عندما تكون الأسباب التي استند إليها القرار غير منصوص عليها في القانون، ورقابة قضائية عندما تكون أسباب القرار مستمدة من التفسير الخطأ للقانون. ويتولى القضاء الإداري رقابة مشروعية القرارات الإدارية في الحالات التي تطبق فيها الإدارة نصاً قانونياً على حالة واقعية أو طائفة من الحالات الواقعية المتماثلة والتي تطبق عليها النص القانوني ومثال ذلك ما قضت به محكمة العدل الأردنية "بالاستغناء عن خدمة الموظف لاعتقاله لمدة ستة أشهر عملاً لأحكام نظام الدفاع رقم ٢ لسنة ١٩٣٩ وحيث أن قرار الاعتقال الذي يصدر من سلطة إدارية بالاستناد إلى نظام الدفاع يعتبر من قبيل التدبير الوقائي الذي يجوز الرجوع عنه في أي وقت بعد صدوره ولا يعد حكماً بالمعنى المبحوث عنه آنفاً، فإن القرار المطعون فيه حقيقي بالإلغاء فتقرر إلغاءه"[٢].

وكذلك من أمثلة مخالفة الخطأ في تطبيق القانون ما قضت به محكمة العدل العليا الأردنية بقولها "إن شرط المادة ١٠/ ب من قانون رخص المهن التي توجب على رئيس البلدية إمهال الممارس لمهنة مرخصة في مكان مخصص مدة لا تقل عن سنتين ولا تزيد على خمس سنوات بعد تأمين الخدمات العامة في الأماكن الجديدة ينطبق على أصحاب المهن الذين يتعاملون في محلات ثابتة على عقار منظم تنظيماً تجارياً وفقاً لقانون تنظيم المدن، ولا ينطبق على ترخيص

---

[1] د. علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٦٩١.
[2] عدل عليا الأردنية ٧٥/١٠٧، مجلة نقابة المحامين الأردنيي، ١٩٧٦، ٤، ٥، ٦، ص ٨١٤.

العربات للباعة المتجولين على الطرق العامة، لأنهم لا يرتبطون بمحل ثابت أو عقار منظم ولا يحتاج تخصيص مناطق تجوالهم إلى تأمين خدمات عامة كما تحتاجه المحلات التجارية الثابتة ما دام أن مهنتهم تقوم على التجوال في الطرق العامة[١].

وقد ترتكب الإدارة خطأ في القانون، إذا فسرت القانون تفسيراً خطأ وفي ذلك قضت محكمة العدل العليا الأردنية بقولها "يجب تفسير أحكام القانون كوحدة واحدة دون أن يفسر أي نص بمعزل من أحكام المواد الأخرى، وذلك وفقاً لقواعد التفسير المسلم بها... وعليه يكون قرار مدير الجوازات بمنح الطفل جواز سفر عادي لمدة خمس سنوات دون أخذ موافقة والده (غير الأردني) الخطية يخالف القانون مما يتعين إلغاؤه[٢].

المطلب الثاني: سلطة القاضي الإداري في إحلال السبب وإلزام الإدارة بالإفصاح عن السبب:

إذا كان القاضي الإداري في كل من فرنسا، مصر، الأردن، يفرض رقابته على الأسباب التي إستندت إليها الإدارة في قراراتها الضبطية، مما يترتب عليه إلغاء هذه القرارات إذا كانت الأسباب معيبة، إلا أن القضاء يمتنع عن الحكم بإلغاء تلك القرارات في حالات معينة رغم عدم صحة الأسباب التي إستندت إلها الإدارة ويقوم بدوره بإحلال السبب الصحيح محل السبب المعيب الذي ذكرته الإدارة في قرارها الضبطي، كما أن القاضي الإداري له سلطة مطالبة الإدارة بالإفصاح عن أسباب قراراتها الضبطية عندما لا تلزمها النصوص بذلك.

---

[1] عدل عليا الأردنية ٨٨/٤٥ مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ١٩٩١، ع١، ٢، ص ١٠٤.

[2] عدل عليا الأردنية رقم ٩٣/٢١٥، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ١٩٩٤، ع ١، ٣، ص ٦٤.

وسيعرض الباحث لهذا المطلب من خلال الفرعين التاليين:

الفرع الأول: سلطة القاضي الإداري في إحلال السبب

الفرع الثاني: سلطة القاضي الإداري بالإفصاح عن السبب

الفرع الأول: سلطة القاضي الإداري في إحلال السبب

القاعدة العامة أن القاضي الإداري لا يملك سلطة القيام بإحلال أسباب صحيحة للقرار الإداري محل الأسباب المعيبة التي ذكرتها الإدارة، وإذا ما فعل هذا فهو تدخل في صميم عمل الإدارة، لكن الإدارة قد تستند في قراراها إلى سبب خطأ لا يصلح لتأسيسه، وبالرغم من ذلك يمتنع القضاء عن إلغاء القرار، ويقوم بالبحث عن سبب صحيح يصلح سنداً للقرار بدلاً من السبب المعيب الذي ذكرته الإدارة، وفي هذا المجال يجب عدم الخلط بين سلطة القاضي الإداري في إحلال السبب وبين الدور الذي يقوم به في حالة تعدد أسباب القرار الإداري، فدور القاضي في التمييز بين الأسباب الرئيسة والأسباب الثانوية يقتصر على تمحيص الأسباب التي ذكرتها الإدارة دون أن يقدم سبباً جديداً وسيعرض الباحث إلى مسلك القضاء الإداري الفرنسي والمصري والأردني في هذا الشأن .

أولاً: مسلك القضاء الإداري الفرنسي

سلك مجلس الدولة الفرنسي مسلكاً مغايراً للقاعدة العامة في الحالات التي تمارس فيها الإدارة اختصاصاً مقيداً يلزمها بإصدار قرار معين عند توافر شروط معينة، حيث امتنع المجلس عن إلغاء القرار ويقوم بعملية إحلال الأسباب الصحيحة محل الأسباب المعيبة التي ذكرتها الإدارة، ولقد تطور قضاء مجلس الدولة الفرنسي، فلم يقتصر على إحلال الأسباب في نطاق السلطة المقيدة للإدارة وإنما امتد إلى إحلال الأساس القانوني للقرار في ميدان السلطة التقديرية... ذلك النص الذي إستندت إليه الإدارة والذي لا يصلح لتأسيس قرارها قانوناً[1]. ومن تطبيقاته حكم مجلس الدولة الفرنسي في مجال الضبط الإداري في قضية DAME VEUVE PIOAOD/١٩٥٤ وتتلخص وقائع تلك القضية في قيام عمدة أحدى القرى بإصدار قرار بهدم عقار مهدد بالانهيار مستنداً في ذلك إلى نصوص القانون الصادر في ١٩٠٢، وطعن في هذا القرار بالإلغاء أمام المجلس استناداً إلى أن ذلك القانون لا يعطي السلطة في هذا الخصوص إلا للمحافظ، امتنع المجلس عن الحكم بإلغاء القرار وقام بإحلال الأساس القانوني السليم الذي لم تتنبه له الإدارة محل الأساس الخطأ الذي تمسكت به.

---

(1) د. عبدالغني بسيوني عبدالله، ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة، مرجع سابق ص ٢٨٢.

ثانياً: مسلك القضاء الإداري المصري

لم يسلك القضاء الإداري المصري مسلكاً موحداً، ففي حين خالفت محكمة القضاء الإداري ما استقر عليه قضاء مجلس الدولة الفرنسي، حيث أقرت لنفسها الحق في إحلال السبب في الحالات التي تمارس فيها الإدارة اختصاصاً تقديرياً، نجد أن المحكمة الإدارية العليا امتنعت عن القيام بإحلال السبب في حالة ممارسة الإدارة لاختصاص تقديري، ولقد أفصحت المحكمة الإدارية العليا عن مسلكها في حكمها الصادر في ١٩٦٠/١١/١٩، والخاص بقيام سلطة الضبط بسحب ترخيص ممنوح لأحد الأفراد بحمل السلاح، وذلك لإصابته بمرض عقلي فتقول المحكمة "أنه ما كان يسوغ على أية حال أن يقوم القضاء الإداري مقام الإدارة في إحلال سبب آخر محل السبب غير الصحيح الذي قام عليه القرار ذلك أنه متى كان الأمر متعلقاً بسلطة تقديرية يترك فيها القانون للجهة الإدارية قدراً من الترخيص تزن على مقتضاه ملاءمة منح الترخيص أو رفضه لم يجز للقضاء أن يترجم عنها إحساسها واقتناعها بتحقق أو عدم تحقق الاعتبارات الموضوعية التي تبني عليها تصرفها التقديري، ولا أن يصادر حريتها في اختيار الأسباب التي يقوم عليها قرارها، لأن هذا المسلك من شأن الإدارة وحدها لا يجوز فيه للقضاء خصامها فيما هو حري بتقديرها ووزنها، وعلى ذلك يقتصر دور القضاء الإداري على مراقبة صحة السبب الذي تذرعت به الإدارة في رفضها للترخيص[1].

---

[1] حكم المحكمة الإدارية العليا، قضية رقم ٦٢٠ سنة ١١ قضائية، مجموعة أحكام المحكمة، ص ٢٢٩.

ثالثاً: مسلك محكمة العدل العليا الأردنية

أقرت محكمة العدل العليا بسلطتها بإحلال الأساس القانوني السليم محل الأساس القانوني المعيب فقد قضت "أما كون المستدعى ضده في قراره المشكو منه قد أشار بصورة خطأ إلى تفويض سابق فلا يستلزم بطلان هذا القرار ما دام أن هناك تفويضاً آخر يعطيه الصلاحية نفسها لتطبيق النظام المذكور على الأشخاص الذين يمارسون نشاطاً مضراً بالسلامة العامة"[١] ويتعين ممارسة هذه الصلاحية ضمن قيود وضوابط باعتبارها استثناء على مهمة القضاء الإداري ودوره في رقابة مشروعية القرارات الإدارية[٢] وقضت في حكم آخر "إذا طلب المجلس البلدي حيازة أرض حيازة فورية بغية دمجها في الشارع العام وعمل مجاري لمياه الأمطار فيها، فأصدر رئيس الوزراء بالاستناد للمادة (٢) من نظام الدفاع رقم ٢ لسنة ١٩٣٩ أمراً بالاستيلاء على تلك الأرض، فإن هذا الأمر يكون مخالفاً للقانون ومستوجباً الإلغاء، وذلك لأن المادة ٢ من نظام الدفاع صدر الأمر المطعون به بالاستناد إليها لا تجيز لرئيس الوزراء إصدار أمر الاستيلاء على أي أرض إلا لتأمين السلامة العامة والدفاع عن المحكمة، ومن الواضح أن اصدار الأمر المشكو منه ما كان لأغراض تنظيمية بحته[٣].

ويستفاد من بعض أحكام محكمة العدل العليا أنها اعترفت لنفسها بحق إحلال الأسباب الصحيحة للقرار محل السبب غير الصحيح الذي إستندت إليه الإدارة في قراراها فقضت "أن الأجل الذي حدد في عروض شركتي... للإرتباط بالأسعار ينقضي قبل أن يصل قرار لجنة

---

(1) عدل عليا ١٩٥٦/١٠/١٨، مجلة نقابة المحامين، ١٩٥٦، ص ٧٤١.

(2) د. علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٨٨٤.

(3) عدل عليا، ١٩٧٠/٢١/٤١، مجلة نقابة المحامين ١٩٧٠، ص ٨٩٩.

العطاءات إلى مرحلته النهائية، وبذلك يكون استبعاد هذه العروض لهذا السبب متفقاً وأحكام القانون... أما كون لجنة العطاءات قد اعتمدت على سبب آخر لاستبعاد العرضين المقدمين من الشركتين المشار إليهما وهو أنهما غير مسجلتين في المملكة ولا يجوز التعامل معها، وكون هذا السبب غير قانوني لأن عدم تسجيل الشركة في الأردن لا يمنعها من الاشتراك في المناقصات وإنما هو شرط لتعاطي الأعمال في المملكة فقط، فإن ذلك لا يؤثر على قرار استبعاد الشركتين، ما دام أن هناك سبباً آخر يستوجب إبعادهما كما أسلفنا[1].

الفرع الثاني: سلطة القاضي الإداري بإلزام الإدارة بالإفصاح عن السبب

عمد القضاء الإداري في كل من فرنسا، مصر، الأردن، إلى بيان الحدود التي يمكن للقاضي فيها إلزام الإدارة بالإفصاح عن سبب قرارها في الحالات التي لا تلتزم فيها بتسبيب هذا القرار.

وسيعرض الباحث إلى مسلك كل من القضاء الإداري الفرنسي والمصري والأردني

أولاً: مسلك القضاء الإداري الفرنسي

أعطت المادة ٣٧ من مرسوم ٣٠ يوليو ١٩٦٣ بشـأن مجلـس الدولـة للأقسـام الفرعـية للتحضير بمجلس الدولة بناء على اقتراح من المقرر صلاحية اخطار العرائض والطعون للأطراف أصحاب الشأن وللوزراء إذا تطلب الأمر وبتقديم المستندات وجميع الأعمال التحضيرية اللازمة للدعوى طالما كانت هذه المستندات منتجة في الدعوى، ويتم ذلك بموجب

---

[1] عدل عليا ٦٦/١٣، مجلة نقابة المحامين ١٩٦٦، ص ٣٠٤.

خطاب بسيط أو طلب من صاحب الشأن دون حاجة لاستصدار قرار أو حكم سابق على الفصل في الموضوع[١].

تستلزم الرقابة التي يمارسها مجلس الدولة الفرنسي للتحقق من صحة الوجود المادي والقانوني للسبب أن يكون المجلس ملماً بسبب القرار حتى يستطيع بسط رقابته عليه، لكن القاعدة العامة أن الإدارة لا تلتزم بتسبيب قراراتها إلا إذا أوجب عليها القانون ذلك، فإذا لم يقر للقاضي سلطة بإلزام الإدارة بالإفصاح عن السبب لقرارها كانت الرقابة وهمية[٢]، فإذا ما طالب القاضي الإدارة بالإفصاح عن السبب وامتنعت الإدارة عن الاستجابة لهذا الطلب كان ذلك دليلاً على صحة ادعاءات الطاعن، واستقر إلزام الإدارة بالإفصاح عن سبب قرارها بصدور الحكم الشهير BAREL والذي يعتبر بحق خطوة رائعة في سبيل إقامة رقابة قضائية أعمق على أعمال الإدارة، فقد أقر مجلس الدولة الفرنسي لنفسه الحق في مطالبة الإدارة بالإفصاح عن سبب قرارها وتقديم كافة المستندات التي يرى لزومها للوصول إلى تكوين اقتناعه، وإلا فإن الرقابة التي يمارسها تكون رقابة نظرية مجردة من كل قيمة عملية[٣]، وقد كان يستلزم مجلس الدولة الفرنسي لمطالبة الإدارة بالإفصاح عن سبب قرارها قيام الطاعن بتقديم ملابسات ووقائع محددة تشكل قرائن جدية على صحته[٤].

---

(1) د. كمال الدين موسى، نظرية الإثبات في القانون الإداري، رسالة دكتوراه، مطابع الشعب، القاهره ١٩٧٦ ص ٢٨٧.

(2) د. محمد حسنين عبدالعال، الرقابة على قرارات الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ٩٣.

(3) C.E 28mai 1959, Barel Rec. 308, Conclusions letourneur, note eisenmann RP.D.A 1957, 149

أ شار إليه في د. عادل السعيد أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، مرجع سابق.

(4) د. عادل السعيد أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، مرجع سابق،ص ٦٠٥.

ولقد قام مجلس الدولة الفرنسي بتطبيق قضائه السابق في مجال قرارات الضبط الإداري، ويتضح ذلك من حكم المجلس في قضية GRANGE بتاريخ ١٩٥٩/١/٣، ففي هذا الحكم طالب المجلس الإدارة بالإفصاح عن سبب قرارها باعتقال أحد المحامين في الجزائر، ولكن الإدارة امتنعت عن ذلك واكتفت في ردها على المجلس بذكر أن قرارها هذا لا تلزمها النصوص بتسبيبه فحكم المجلس بإلغاء القرار على أساس أن مسلك الإدارة يعد دليلاً على صحة ادعاء الطاعن بأن القرار يستند إلى وقائع غير موجودة مادياً(١).

وفي أحكام المجلس اللاحقة لم يعد المجلس يتشدد ويشترط بتقديم الطاعن لأية وقائع أو ملابسات محددة إنما ينم عن حرية القاضي وسلطته الكاملة في مطالبة الإدارة بالإفصاح عن سبب قرارها كلما قدر لزوم ذلك الاجراء(٢).

غير انه يلاحظ أن المجلس يمتنع عن مطالبة الإدارة بالإفصاح عن سبب قرارها أو تقديم المستندات اللازمة لتكوين اقتناعه وذلك في الحالات التي توجد فيها نصوص تشريعية تلزم بالمحافظة على سرية هذه المستندات(٣).

وإذا كانت هذه الأوراق ترتبط بالدفاع الوطني، فللقاضي ألتحقق من هذا الأمر وله أن يطلب تفسيرات حول مضمون هذه الوثائق للتحقق من حسن نية الإدارة(٤) حتى إذا امتنعت عن

---

(1) C.E. 30 Jahv 1959, Grange, Rec. 85 أشار إليه د. عادل السعيد أبو الخير، في الضبط الإداري وحدوده، ص ٦٠٥.

(2) د. عبدالغني بسيوني عبدالله، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٢٧٩.

(3) C.E. 11mars, 1955, secretaire detat a la guerre c coulon Rec 150 R. D. P. 1955 – 955 أشار إليه د. عادل أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، ص ٦٠٦.

(4) الأستاذ خالد القطارنة، إثبات دعوى الإلغاء، دراسة مقارنة، دار قنديل للنشر والتوزيع، عمان ط١ ٢٠٠٦ مرجع سابق، ص ١٢٦.

الجواب على ذلك أمكنه اعتبار تذرعها بوجود أسرار تتعلق بالدفاع الوطني غير جدي ويقضي بالنتيجة بإبطال هذا القرار وفقاً لمطالب المدعي(١).

ثانياً: مسلك القضاء الإداري المصري

القاعدة العامة أن الإدارة غير ملزمة بالإفصاح عن سبب القرار الإداري إلا إذا ألـ زمها المشرع بذكر الأسباب، وفي هذه الحالة يصبح التسبيب شرطاً شكلياً في القرار الإداري، يترتب على اغفاله بطلان القرار الإداري من حيث الشكل، ويعد إلزام الإدارة بذكر سبب قرارها من أنجح الضمانات للأفراد خاصة في أعمال الضبط الإداري لما تنطوي عليه من تقييد لحقوق وحريات الأفراد، وقد توسع المشرع المصري في هذا الإلزام كما ورد في المادة ٢٤ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ والتي تلزم الإدارة في حالة رفض التظلمات التي يقدمها الأفراد بأن يكون قرار الرفض مسبباً وكذلك نصت المادة ٢٧ من قانون مجلس الدولة "ولمفوضي الدولة في سبيل تهيئة الدعوى الاتصال بالجهات الحكومية ذات الشأن للحصول على ما يكون لازماً من بيانات وأوراق، وأن يأمر تكليف ذوي الشأن بتقديم مذكرات أو مستندات تكميلية"(٢).

ولكن ماذا لو افصحت الإدارة اختيارياً عن سبب تدخلها فهل تخضع لرقابة القضاء الإداري؟ يجيب الأستاذ الفقيه الدكتور سليمان ألطماوي بأنه إذا أفصحت الإدارة في غير الحالات التي يوجب القانون ذكر أسبابها فيها فإنها تخضع لرقابة القضاء الإداري(٣). وتقول محكمة

---

(1) د. ادوار عيد، القضاء الإداري، أصول المحاكمات الإدارية، ص ٣٨٦، الجزء الأول، بيروت، ١٩٧٤.

(2) قانون مجلس الدولة المصري، رقم ٤٧، لسنة ١٩٧٢.

(3) د. سليمان ألطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ١٨٨.

القضاء الإداري "استقر قضاء المحكمة على أنه وإن كانت الإدارة غير ملزمة ببيان أسباب قرارها إلا حيث توجب القانون ذلك عليها، إلا أنها إذا ذكرت أسباب، فإن هذه الأسباب ولو في غير الحالات التي يوجب القانـون ذكـر أسبابها فإنها تكـون خاضعة لرقابـة محكمة القضاء الإداري لتعرف مدى صحتها من الوجهة الواقعية ومن جهة مطابقتها للقانون نصاً وروحاً[١].

وإذا مـا أوجب المشرع على الإدارة تسبيب قرارها فلا بد أن تقوم الأسباب على شـيء مـن الوضـوح والتفضيل والجدية، فإذا بنى القرار على أسباب غامضة أو عامة عد القرار خالياً من الأسباب[٢].

وفيما يتعلق بالرقابة على أسباب قرارات الضبط الإداري، نجد أن مجلس الدولة قد اتجه بشأنها إلى عدم إلزام الإدارة بتسبيب قراراتها إلا حيث يتطلب القانون ذلك، غير أن عدم تسبيب القرارات الضبطية، في الحالات التي لا يستلزم القانون فيها التسبيب، لا يعني أن سلطة الضبط مطلقة أو تحكمية، بل أن سلطتها مقيدة، فالإجراء الضابط يهدف إلى تحقيق الصالح العام، وهذه القرينة التي تصحب كل أجراء ضابط لم يتضمن ذكر أسبابه تظل قائمة إلى أن يثبت من يدعى عكس ذلك حقيقة ما ادعاه وسنده، ويكون للقضاء كامل السلطات في تقدير الدليل الذي يقدمه المدعي[٣] وفي هذا تقول محكمة القضاء الإداري "من المبادئ المقررة أن القرار الإداري إذا لم يشتمل على ذكر الأسباب التي استند إليها، يفترض فيه أنه صدر وفقاً للقانون وأنه يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، وهذه القرينة التي تصحب كل قرار إداري لم تذكر أسبابه، تبقى قائمة إلى

---

(1) حكم محكمة القضاء الإداري قضية رقم ٤٦٢، لسنة ٦ قضائية مجموعة أحكام المحكمة، ص ٧٤٤.

(2) د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، مرجع سابق، ص ٢٥٦.

(3) د. منيب محمد ربيع، ضمانات الحرية في مواجهة سلطات الضبط الإداري، رسالة دكتوراه – جامعة عين شمس ١٩٨١ص ٣٥٢.

أن يثبت المدعي أن الأسباب التي بنى عليها القرار المطعون فيه هي أسباب غير مشروعة ولا تمت بصلة إلى المصلحة العامة، وللمحكمة كامل السلطات في تقدير الدليل الذي يقدمه المدعي في هذا الصدد، ولهذا إذا رأت وجهاً لذلك أن تطلب بيان المبررات التي بنى عليها القرار المطعون فيه، وهذا عن طريق اعتبار الدليل الذي قدمه المدعي كافياً على الأقل لزعزعة قرينة المشروعية التي يتمتع بها القرار الإداري[١].

وقد سلكت المحكمة الإدارية العليا ما سلكته محكمة القضاء الإداري فتقول "فلئن كانت الإدارة غير ملزمة بتسبيب قرارها إلا إذا أوجب القانون عليها ذلك وعندئذ يتعين عليها تسبيب القرار وإلا كان معيباً بعيب شكلي، أما إذا لم يوجب القانون تسبيب القرار فلا يلزمها ذلك كإجراء شكلي لصحته بل يحمل القرار على الصحة كما يفترض فيه ابتداء قيامه على سبب صحيح وذلك كله حتى يثبت العكس[٢].

ويتشدد القضاء الإداري في أوصاف السبب الذي يبرر القرار المتصل بالحريات العامة لأن القانون يستلزم بيان أسباب الإجراءات الضابطة والتي تنطوي على تقييد للحريات التي ضمنتها الدساتير والقوانين وأضفت عليها حماية خاصة كاشتراط انتهاج اجراءات معينة عند المساس بها.

وتقول محكمة القضاء الإداري "أن خطورة الشخص على الأمن والنظام لكي تكون سبباً جدياً يبرر اتخاذ أمر بالقبض على المدعي واعتقاله يجب أن تستمد من وقائع حقيقية منتجة في الدلالة على هذا المعنى، وأن تكون هذه الوقائع أفعالا معينة يثبت ارتكاب الشخص لها،

---

[1] حكم محكمة القضاء الإداري، قضية رقم ٥٢٥، لسنة ٦ قضائية، ١٩٠٣، مجموعة أحكام المحكمة، ص ١٥٨٢.
[2] حكم محكمة الإدارية العليا، قضية رقم ٥٨ لسنة ٤ قضائية، مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا، ١٩٥٨، ص ١٧٢٩

ومرتبطـة ارتباطاً مباشراً بما يراد الاستدلال عليه بها[1] وتقول في حكم آخر "أن سلطة الإدارة في تقييد حرية المواطنين في السفر مقيدة بقيام أسباب في طالب السفر تقطع بخطورته على الأمن العام وسلامة الدولة في الداخل والخارج والمالية الاقتصاد القومي، وأن تستند هذه الأسباب طبقاً لما استقر عليه قضاؤها على أصول ثابتة في الأوراق تؤيدها وتوصل إليها من قيام القرار على سببه الصحيح[٢].

وأكد القضاء الإداري المصري إلزام الإدارة بتقديم سائر الأوراق والمستندات المنتجة في الموضوع إثباتا أو نفياً، فإذا نكلت الإدارة عن ذلك أو تسببت في فقدها، فإن ذلك يقيم قرينة لصالح المدعي تلقي عبء الإثبات على عاتق الإدارة وتجعل المحكمة في حل من الأخذ بما قدمته من أوراق وما ساقته من حجج وأسانيد ومطاعن قانونية[٣].

ثالثاً: مسلك محكمة العدل العليا الأردنية

حرصت محكمة العدل العليا على فرض رقابتها للتحقق من وجود الوقائع وصحتها التي بنى عليها القرار الضبطي، وأن على سلطة الضبط الإداري أن تبين بشكل مفصل الوقائع التي تنسبها إلى الشخص الذي صدر بحقه القرار الضبطي خاصة في مجال حريات المواطنين وحقوقهم كقرارات الاعتقال وتحديد الإقامة وإبعاد الأجانب عن البلاد والترخيص لهم بالإقامة، واستقرت أحكام محكمة العدل العليا على "أن كل قرار إداري أياً كانت السلطة التي أصدرته مقيدة

---

[1] حكم محكمة القضاء الإداري في قضية رقم ١١٤٢ لسنة ستة قضائية / ١٩٥٤، مجموعة أحكام المحكمة، ص ٥٦.

[2] حكم محكمة القضاء الإداري في قضية رقم ٥٧٥٢ لسنة ٤٠ قضائية / ١٩٨٧، غير منشور مشار إليه فيه.

[3] حكم المحكمة الإدارية العليا، مجموعة أحكام المحكمة في عشر سنوات، ١٩٦٨، ص ٦٨٧.

كانت أم تقديرية يجب أن يقوم على سبب يدعو إلى إصداره، وهذا السبب هو ركن من أركان القرار الإداري وشرط من شروط صحته"[١] والقاعدة العامة أنه إذا لم تفصح الإدارة عن سبب إصدار قرارها أو إذا لم يلزم القانون مصدر القرار بتسبيبه أن القرار الصادر في هذه الحالة يعتبر أنه قام على سبب صحيح وعلى من يدعي العكس أن يقيم الدليل على ذلك بمعنى أن عبء الإثبات يقع على عاتق الطاعن، ولكن عبء الإثبات قد ينتقل من الطاعن إلى الإدارة وذلك عندما ترفض الإدارة توضيح موقفها أمام المحكمة وتمتنع عن تقديم وبيان ما تطلبه المحكمة منها خلال النظر في الدعوى والتحقيق في ظروفها[٢].

وقضت محكمة العدل العليا في مجال القرارات الضبطية المتعلقة بالحريات العامة "أن السبب الحقيقي الذي استند إليه المستدعى ضده في إنهاء خدمات المستدعي كان بناء على تقارير وكتب الجهات الأمنية المتعلقة بالمشروعية ونشاطهم والتي تعتبر بدرجة "سري جداً" والتي تقضي المصلحة العامة عدم إفشاء مضمونها بالنسبة لكل منهم، وحيث أن هذه الوثائق السرية يتنافى إفشاؤها والمصلحة العامة، ولا تملك المحكمة إلزام الإدارة بإبرازها وفقاً لقانون أصول المحاكمات الحقوقية فإنه لا محل للقول بأن هذا القرار لا يستند إلى أساس قانوني أو واقعي[٣].

---

[1] عدل عليا ٨٤/١٢٥، مجلة نقابة المحامين ١٩٨٥، ص ١٠٨٠.

[2] د. محمد كامل ليلة، الرقابة على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص ١١٩٩.

[3] عدل عليا الأردنية، رقم ١٢ القضية رقم ٨٦/١١٥ تاريخ ١٩٨٧/١٠/٢٥.

وقضت محكمة العدل العليا كذلك "أن القرار الإداري إذا خلا من السبب الذي قام عليه يفترض فيه أنه صدر صحيحاً، وإذا أفصح عن السبب، فلمحكمة العدل العليا أنه تتحقق من صحته ومدى مطابقته للواقع والقانون باعتبارها محكمة قضاء إداري[١].

وإذا امتنعت الإدارة عن تقديم المستندات والوثائق، فقد ظهر موقف محكمة العدل العليا عندما تعرضت لنص المادة ١٠٨ من قانون أصول المحاكمات المدنية حيث قضت "أن المادة (١١٠) من قانون أصول المحاكمات الحقوقية تجيز للإدارة عن وجود شهادة صادرة عن رئيس الوزراء (تفيد أن الأسباب الواردة في التقارير التي استلزمت إصدار القرار المطعون فيه هي أسباب أمنية فإن التقارير والكتيب من الوثائق السرية للغاية وأن أنشاء مضمونها يتنافى والمصلحة العامة) وأن تمتنع عن إبراز هذه الوثائق للمحكمة ولا تملك المحكمة في هذه الحالة إلزام الإدارة بإبرازها[٢].

وقضت في حكم آخر "تجيز المادة ١١٠ من قانون أصول المحاكمات الحقوقية للإدارة أن تمتنع عن إبراز أية وثائق للمحاكم أن أصدر بشأنها رئيس الوزراء شهادة موقعة منه تشير إلى أن إنشاءها يتنافى والمصلحة العامة وعليه فإذا كان الغرض من سوق البينة من جانب المستدعي لإثبات عدم قيامه بأية نشاطات تمس أمن الدولة الداخلية والخارجي أو الدفاع عن المحكمة وأن الأسباب التي بني عليها القرار لا علاقة لها بذلك، فإنه لا يتسنى له إثبات ذلك إلا بالاطلاع على هذه الأسباب الواردة في التقارير والكتب الأمنية التي منع رئيس الوزراء تسليمها للمحكمة

---

[1] عدل عليا الأردنية رقم ٩٨/٦، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، عدد (١، ٢) ص ١٠٠.

[2] عدل عليا رقم ٨٧/١٤٨ مجلة نقابة المحامين الأردنيين، عدد ١، ٢، ١٩٩١، ص ٣٢.

وبالتالي فيكون استماع البينة غير منتج"[1] والملاحظ أن أحكام محكمة العدل العليا أعلاه صدرت في مجال بحث مشروعية قرارات إدارية صادرة عن المحاكم العسكرية بموجب الصلاحيات الممنوحة له بموجب قانون الدفاع وتعليمات الإدارة العرفية الذي لم يعمل به منذ عام ١٩٨٩.

المبحث الثاني

الرقابة على الأسباب الواقعية في قرارات الضبط الإداري

تستند سلطات الضبط الإداري وهي تمارس صلاحياتها في إجراءات الضبط الإداري الى دواع موضوعية مستمدة من الحالات الواقعية أو القانونية السابقة على قراراتها والإلغاء هو جزاء مخالفتها، فلا بد من التأكد من الوجود المادي للوقائع، وسلامة التكييف القانوني لها، وضرورة التناسب بين الخطر الذي يهدد النظام العام وبين إجراء الضبط، وينبغي دراسة الرقابة القضائية على السبب في قرارات الضبط الإداري من خلال المطالب التالية:

المطلب الأول: رقابة القضاء الإداري على الوجود المادي للوقائع

المطلب الثاني: رقابة القضاء الإداري على التكييف القانوني للوقائع

المطلب الثالث: رقابة القضاء الإداري على الملاءمة (أهمية وخطورة السبب).

---

[1] عدل عليا رقم ٨٧/٧١، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، عدد ١، ٢، ١٩٩١، ص ١٥.

المطلب الأول: الرقابة القضائية على الوجود المادي للوقائع

يعد التحقق من الوقائع المادية الوجه الأول من أوجه الرقابة على السبب، فإذا تبين أن هـذه الوقائع لا وجود لها، كان القرار الإداري مشوباً بعيب السبب، وبالرغم من أن الإدارة تتمـتع بسلطة تقديرية في اتخاذ ا لقرارات، فإن ذلك لا يحـول دون صلاحـية القضاء في رقابـة الوقائع المادية من حيث وجودها وصحتها[١]. ويعترف القضاء الإداري في كل من فرنسا ومصر والأردن بالرقابة على الوجود المادي للوقائع، فيتأكد القضاء من صحة الوقائع المبررة للقرار الضبطي المتخذ، فإذا إستندت الإدارة في تبريره إلى وقائع غير صحيحة من الناحية المادية فإنه يلغي القرار، ويستوي في ذلك أن تكون الإدارة حسنة النية أو كانت عالمة بانعدام هذه الوقائع[٢].

وسيعرض الباحث لهذا المطلب من خلال الفروع التالية:

الفرع الأول: مسلك القضاء الإداري الفرنسي

الفرع الثاني: مسلك القضاء الإداري المصري

الفرع الثالث: مسلك القضاء الإداري الأردني

---

(1) فهد أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص ٣٦٧.

(2) د, عادل السعيد أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، مرجع سابق،ص ٥٥٦.

الفرع الأول: مسلك القضاء الإداري الفرنسي

يتحرى القاضي عما إذا كانت ظروف الواقعة التي تستند إليها سلطة الضبط كسبب لقرارها قد وجدت فعلاً[١] فإذا إستندت الإدارة إلى وقائع غير صحيحة من الناحية المادية، تعين في هذه الحالة إلغاء قرارها، سواء أكانت الإدارة حسنة النية أم عالمة بانعدام الوقائع.

وحتى وقت قريب كان يرد على هذه القاعدة استثناء يتعلق بتدابير الأمـن العليا التي تتخـذ بمقتضى قوانين لها طابع استثنائي، فبالنسبة لإجراءات الضبط هذه والتي تقع دائماً في إطار الظروف الخاصة التي تتطلب تقوية السلطات العادية لسلطات الضبط، والتي تستهدف منح سلطة الضبط حق اتخاذ إجراءات هامة مقيدة لحرية الفرد (الطرد، حضر الإقامة، إجراءات الأبعاد) في كل هذه القرارات، كان مجلس الدولة الفرنسي يرفض دائماً مراقبة الوقائع التي أدت إليها[٢].

إن هذا المسلك من مجلس الدولة الفرنسي كان محل انتقاد شديد من جانب الفقه، لذا فقد ذهب البعض إلى أن مراقبة الوجود المادي للوقائع يمثل الحد الأدنى من الرقابة، ذلك أن الوجود المادي للوقائع لا يمكن أن يكون عنصراً تقديرياً، بل إن وجود هذه الوقائع يمثل مطلباً للشرعية، غير أن مجلس الدولة الفرنسي عدل عن موقفه بعد منتصف القرن الماضي وشرع في رقابته للتحقق من الوقائع التي تصلح لتبرير القرار والتأكد من الوجود الفعلي لهذه الوقائع وذلك في حكم GRANGE[٣]. وأخذ فيه مجلس الدولة برأي مفوض الدولة والذي طالب المجلس في تقديره

---

(1) د.عادل أبو الخير،المرجع السابق، ص ٥٥٦.

(2) د.عادل أبو الخير، المرجع السابق، ص ٥٥٧.

(3) G.E. 30 Juin 1959, Grange Rec. 85, Concl Chardeaui. A. J. 1959, 2. 23

بالعدول عن قضائه السابق، وذلك بمناسبة الطعن في قرار صادر من السلطات الفرنسية في الجزائر بتحديد إقامة أحد المحامين بالاستناد إلى نصوص المرسوم بقانون الصادر في ١٦ مارس عام ١٩٥٦ وقد إستندت الإدارة في قراراها إلى انتماء ذلك المحامي إلى تنظيم سري هدفه الإخلال بالأمن ومساعدة الثوار في الجزائر، ولكن المجلس أخذ في هذه القضية بالرأي الذي اقترحه مفوض الدولة في تقريره وقرر فرض رقابته للتحقق من الوجود المادي لهذه الوقائع وانتهى بإلغاء قرار الإدارة بتحديد إقامة يستدعي GRANGE لعدم صحة الوقائع.

وقد أصدر المجلس أحكاماً عديدة في الاتجاه الجديد، فلم يعد يكتفي بذكر سلطات الضبط الإداري لأقوال غامضة دون تحديد، بل أصبحت قاعدة مراقبة الوجود المادي للوقائع تمارس دائماً من غير استثناء في ضرورة الاستناد في قرارات الضبط إلى وقائع صحيحة مادياً، ولهذا يتولى مجلس الدولة الفرنسي عملية التثبت من الوجود المادي للوقائع التي إستندت إليها الإدارة الضبطية لإجراء التوقيف(١) وتمتد الرقابة القضائية على الوجود المادي للوقائع إلى إجراءات الضبط العليا، فقد قرر مجلس الدولة إلغاء إجراء ضبطي بفرض الإقامة الجبرية بمقتضى حالة الأحكام العرفية، إذ أنه يستند إلى وقائع غير موجودة مادياً(٢).

---

(1) C.E. 22/4/1966. Rec. P. 279 مشار إليه في موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، د. علي خطار شطناوي، ص ٩٠٤.
(2) C.E. 20/1/1967 Rec. P. 68 مشار إليه في موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، د. علي خطار شطناوي، ص ٩٠٥.

الفرع الثاني: مسلك القضاء الإداري المصري

تمسكت محكمة القضاء الإداري منذ نشأتها بسلطتها في الرقابة على مادية الوقائع المبررة لصدور كل قرار ضبطي، وذلك حتى بالنسبة للإجراءات الضبطية المتخذة في ظل إعلان الأحكام العرفية[1]، وقد أصدرت المحكمة مجموعة من الأحكام الشهيرة التي حققت حماية حقيقية لحريات الأفراد، ومنها حكمها الصادر في ١٩٥٢/٦/٣٠ والذي قررت فيه أن "للمحكمة التعقيب على الأسباب التي تقدمت بها الحكومة تبريراً لتحديد مكان إقامة المدعي، فالحاكم العسكري حتى فيما يمارسه من سلطة تقديرية يخضع لأحكام الدستور والقانون، وللمحكمة الرقابة عليه في ذلك، فإذا تثبت للمحكمة أنه لا توجد أسباب جدية تبرر تصرفات الحاكم العسكري وجب عليها إلغاء القرار المطعون فيه، ومن حيث أن المحكمة تتشدد بنوع خاص في تطلب الأسباب الجدية أن تكون أسباباً منتزعة من وقائع ثابتة ومرتبطة ارتباطاً مباشراً بما يراد الاستدلال عليه بها، ومنتجة في دلالتها، بحيث يصح عقلاً أن تؤدي إلى استخلاص ما يراد استخلاصه منها[2] وفي الأحكام اللاحقة كانت المحكمة تتشدد في ألتحقق من الوجود المادي للوقائع التي تذرعت بها سلطة الضبط لإصدار قرارها حيث قررت "أن إجراءات الاعتقال وتحديد الإقامة يجب أن لا يلجأ إليها إلا عند الضرورة القصوى التي يستعصى فيها اللجوء إلى الإجراءات العادية لما في ذلك من مساس بالحرية الشخصية، وأن يكون ذلك بالقدر الضروري اللازم للحفاظ على الأمن.. ذلك لأن خطورة الشخص على الأمن والنظام كي تكون سبباً جدياً يبرر مثل هذا الإجراء المقيد للحرية، يجب أن

---

(1) د. عادل السعيد أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده المرجع السابق، ص ٥٦٠.

(2) حكم محكمة القضاء الإداري قضية رقم ١٩٥٢/١٠٢٦، مجموعة أحكام محكمة القضاء الإداري، السنة السادسة، ص ١٣٨١.

تستمد من وقائع حقيقية منتجة في الدلالة على هذا المعنى وأن تكون هذه الوقائع أفعالا معينة يثبت ارتكاب الشخص لها[١].

أما المحكمة الإدارية العليا فقد قضت "من حيث أن القرار الإداري يجب أن يقوم على سبب يبرره في الواقع وفي القانون، وذلك كركن من أركان انعقاده باعتباره تصرفاً قانونياً، إذ لا يقوم أي تصرف قانوني بغير سببه، ولما كان القرار المطعون فيه لا يقوم على سبب يبرره، فإنه يكون قد صدر مخالفاً للقانون ويتعين إلغاؤه[٢].

والعبرة في تقدير ما إذا كان القرار صحيحاً أو غير صحيح هي بكونه كذلك وقت صدوره بالنظر إلى الأسباب التي ساقتها الجهة الإدارية لإصدارها للقرار "إذ لا يسوغ في مقام الحكم على مشروعية القرار وسلامته اللجوء إلى أسباب أخرى لم تدر بخلد جهة الإدارة وقت إصدارها للقرار أو لم تكن تحت نظرها آنذاك[٣].

إن استعراض أحكام مجلس الدولة المصري، تكشف أنه يمكن التمييز في شأن السياسة القضائية التي التزم بها في رقابته على قرارات الضبط الإداري إلى ثلاث مراحل[٤].

المرحلة الأولى: امتدت منذ إنشاء المجلس حتى عام ١٩٥٥، حيث كان المجلس يباشر رقابة واسعة على قرارات الضبط الإداري.

---

(1) حكم محكمة القضاء الإداري، قضية رقم ١٩٥٦/٥٠٢٤، مجموعة أحكما محكمة القضاء الإداري، مجموعة السنة العاشرة، ص ١٢٨.
(2) مجموعة أحكام مجلس الدولة المصري، القضية رقم ١٨٣ السنة الثانية ص ٤٢١.
(3) حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٥٠٨٦، سنة ٤٢ في جلسة ١٩٩٦/٩/٢٢.
(4) د. محمد حسنين عبد العال، الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري،مرجع سابق، ص ١٣.

المرحلة الثانية: بعد إنشاء المحكمة الإدارية العليا سنة ١٩٥٥ تراجع مجلس الدولة عن العديد من المبادئ.

المرحلة الثالثة: مع صدور دستور ١٩٧١ عاد المجلس وأخذ بالكثير من المبادئ التي أرستها محكمة القضاء الإداري في المرحلة الأولى.

ومن أحكام محكمة القضاء الإداري في مجال الرقابة على تحديد الإقامة، حكمها في قضية، تلخص وقائعها في أن وزير الداخلية أصدر قراراً لتحديد إقامة شخص في مدينة القاهرة ثم عدله بقرار آخر جعل بموجبه تحديد إقامته في طنطا وذلك لخطورته على الأمن والنظام، حيث قضت أنه "قد استند إلى سبب أفصحت عنه الأوراق قوامه ما أشارت إليه عن نشاطه الإجرامي وسوء سلوكه الإرهابي، في حين لم يبين على ما ساف إيضاحه أنه لذلك أصلاً ثابتاً يؤكده أو يؤيده أو يشير إلى صحة وجوده، ومن ثم كان القرار الطعين غير قائم على سبب يبرره في الواقع والقانون[١].

وراقبت محكمة القضاء الإداري أبعاد الأجانب والترخيص لهم بالإقامة رغم تمتع الإدارة بسلطة تقديرية واسعة، وأقرت أنه لا بد أن تقوم أسباب جدية تبرر الأبعاد حيث قضت "أن للدولة الحق في إبعاد من ترغب في إبعاده من الأجانب غير المرغوب فيهم وفقاً لخطرهم على الأمن والنظام العام في البلاد وذلك لحماية أمن الدولة وسلامتها، وللدولة أيضاً الحق في اتخاذ كافة الإجراءات المناسبة لتأمين سلامتها في الداخل والخارج، ومن ثم فإن لها سلطة تقديرية في إبعاد الأجنبي الذي ترى أن في وجوده على أرضها ما يهدد سلامتها وكيانها بناء على ما تجمع لديها

---

(1) د. عادل السعيد أبو الخير حكم محكمة القضاء الإداري، قضية رقم ١٥٨٨، سنة ٣٢، قضائية ١٩٨٠ مشار إليه في مرجع الضبط الإداري وحدوده، ص ٥٦٢،.

من تحريات وما يحوم حول الأجنبي من شبهات ولا يرد على هذا الحق إلا قيد حسن استعماله بحيث يكون الإبعاد قائماً على أسباب جدية يقضيها الصالح العام[١].

وفي مجال الترخيص للمواطنين بالسفر إلى الخارج، فقد درجت محكمة القضاء الإداري على التمسك بحقها في الرقابة للتحقق من صحة الوقائع المتخذة أساساً لقرارات رفض الترخيص بالسفر إلى الخارج فقد نصت "أن سلطة الإدارة في تقييد حرية المواطنين في السفر مقيدة بقيام أسباب في طالب السفر تقطع بخطورته على الأمن العام وسلامة الدولة في الداخل والخارج وحماية الاقتصاد القومي، وأن تستند هذه الأسباب، طبقاً لما استقر عليه قضاؤها، على أصول ثابتة في الأوراق تؤيدها وتوصل إليها، من قيام القرار على سببه الصحيح[٢].

ولم تسلك المحكمة الإدارية العليا مسلك محكمة القضاء الإداري إذ امتنعت عن فرض رقابتها على الوجود المادي للوقائع في العديد من مجالات الضبط الإداري، فقد خالفت المحكمة الإدارية العليا المبادئ المسلم بها في الرقابة على الوجود المادي للوقائع باعتبارها أحد عناصر الحد الأدنى من الرقابة على أسباب القرارات الإدارية وامتنعت عن فرض الرقابة بأن سلطة الإدارة في هذا المجال مطلقة حيث قضت "فالترخيص أو عدم الترخيص للأجنبي بالإقامة، ومد أو عدم مد إقامته بعد ذلك هو من المسائل التي تترخص الإدارة في تقديرها بسلطة مطلقة، في حدود

---

(1) حكم محكمة القضاء الإداري، قضية رقم ٤١١٥، سنة ٤٢ قضائية والصادر بجلسة ١٩٨٨/١١/٨. أشار إليه في د. عادل السعيد أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، ص ٥٦٣.

(2) حكم محكمة القضاء الإداري، قضية رقم ٥٧٥٢ سنة ٤٠ قضائية الصادر بجلسة ١٩٨٧/١/١٦.

ما تراه متفقاً مع الصالح العام وليست سلطتها في هذا مقيدة بقيود أو آثار قانونية فرضها القانون مقدماً[١].

وفي موضوع الترخيص للمواطنين بالسفر إلى الخارج رفضت المحكمة ألتحقق من الوجود المادي للوقائع حيث أكدت أن قضاءها قد جرى على أن الترخيص في السفر إلى خارج البلاد هو من الأمور المتروكة لتقدير الإدارة حسبما تراه متفقاً مع الصالح العام، فلها أن ترفض الترخيص إذا أقام لديها من الأسباب ما يبرر ذلك ثم عدلت عن موقفها السابق وفرضت رقابتها على الأسباب التي تذرعت بها الإدارة لرفض الترخيص بالسفر إلى الخارج حيث قضت أن "سلطة وزير الداخلية في منح جواز السفر أو تجديده أو سحبه وفقاً للمادة "من القانون ٩٧ لسنة ١٩٥٩ ليست مطلقة بل تخضع لرقابة القضاء... [٢].

وعن اسقاط الجنسية ذهبت المحكمة الإدارية بادئ الأمر إلى أن للإدارة سلطة مطلقة في ألتحقق من قيام الوقائع التي يستند إليها قرارها لإسقاط الجنسية ثم عدلت عن مسلكها هذا وفرضت رقابتها للتحقق من الوجود المادي للوقائع وألغت قرار رئيس الجمهورية باسقاط الجنسية المصرية عن مصري لفساد سببه وقيامه على واقعات غير صحيحة[٣].

وفي شأن ضوابط مشروعية إجراءات الضبط في حالة الطوارئ تبين المحكمة الإدارية العليا أن طبيعة النظام الاستثنائية تقضي الالتزام بالأغراض التي يحددها القانون لتطبيقه وعدم التوسع في تفسير أحكامه أو القياس عليها فتقول أن "نظام الطوارئ في أصل مشروعيته نظام

---

[1] حكم محكمة الإدارية العليا في القضية رقم ٧٥٣ سنة ٢ قضائية، منشور بمجموعة أبو شادي، ص ١٤٩.

[2] حكم المحكمة الإدارية العليا، قضية رقم ٢٥٧، سنة ٢٦ قضائية، مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا، السنة ٢٧ سنة ص ٣٥٩.

[3] حكم المحكمة الإدارية العليا، قضية رقم ١٤٣٥ سنة ٢٦ قضائية ١٩٨٣ مشار إليه في الضبط الإداري وحدوده، ص ٥٧١

استثنائي يستهدف غايات محددة، ليس فيه ما يولد سلطات مطلقة أو مكنات بغير حدود، ولا مناص من التزام ضوابطه والتقيد بموجباته، ولا سبيل إلى أن يتوسع في سلطاته الاستثنائية أو أن يقاس عليها، فهو محض نظام خاضع للدستور والقانون يتحقق في نطاق المشروعية ويدور في فلك القانون وسيادته ويتقيد بحدوده وضوابطه المرسومة[1].

وتجمل المحكمة الإدارية العليا في مصر وضع الظروف الاستثنائية من ناحية الرقابة القضائية عليها "أن نظام الأحكام العرفية في مصر (نظام الطوارئ) وإن كان نظاماً استثنائياً إلا أنه ليس بالنظام المطلق بل هو نظام خاضع للقانون أرسى الدستور أساسه وأبان القانون أصوله وأحكامه ورسم حدوده وضوابطه، فوجب أن يكون إجراؤه على مقتضى هذه الأصول والأحكام، وفي نطاق تلك الحدود والضوابط، وإلا كان ما يتخذ من التدابير والإجراءات مجاوزاً هذه الحدود أو منحرفاً عنها عملاً مخالفاً للقانون تنبسط عليه الرقابة القضائية الغاء وتعويضاً، فكل نظام رسم الدستور أساسه ووضع القانون قواعده هو نظام يخضع بطبيعته مهما كان نظاماً استثنائياً لمبدأ سيادة القانون ومتمم لرقابة القضاء[2].

ولاتساع سلطات الضبط التي تحوزها الإدارة في الظروف الاستثنائية تقول المحكمة الإدارية العليا "غير أن سلطة الحكومة في هذا المجال ليست ولا شكل طليقة من كل قيد بل تخضع لأصول وضوابط،فيجب أن تقوم حالة واقعية أو قانونية تدعو إلى التدخل وأن يكون تصرف الحكومة لازماً لمواجهة هذه الحالة بوصفها الوسيلة الوحيدة لمواجهة الموقف، وأن يكون رائد الحكومة وفي هذا التصرف ابتغاء مصلحة عامة، وبذلك تخضع مثل هذه التصرفات لرقابة القضاء غير ان المناط

---

[1] حكم المحكمة الإدارية العليا، ٦٧٥ لسنة الثانية ١٩٧٨/٥/٢٧، مجموعة أحكام المحكمة، ج ١، ص ٦٠٩.

[2] حكم المحكمة الإدارية العليا، رقم ٨٣٠ السنة ٢٠ قضائية في ١٩٧٩/١٢/٢٩، مجموعة أحكام المحكمة، الجزء الأول، ص ٥١.

في هذه الحالة لا يقوم على أساس التحقق من مدى مشروعية القرار من حيث مطابقته أو عدم مطابقته للقانون وإنما على أساس توافر الضوابط التي سلف ذكرها أو عدم توافرها، فإذا لم يكون رائد الحكومة في هذا التصرف الصالح العام بل اتجهت إلى تحقيق مصلحة خاصة مثلاً فإن القرار يقع في هذه الحالة باطلاً[١].

الفرع الثالث: مسلك القضاء الإداري الأردني

استقر قضاء محكمة العدل العليا على فرض رقابتها على الوجود المادي للوقائع التي بني عليها القرار الإداري، فأعطت المحكمة لنفسها الحق في بحث الوقائع المادي لمعرفة مدى تطابقها مع القانون أو عدم مطابقتها[٢] واشترطت في أحكام أخرى لصحة القرار أن يكون مؤسساً على وقائع صحيحة لا على مجرد الشكاوي والشائعات[٣].

إن قضاء محكمة العدل العليا مستقر على أن أسباب القرار الإداري تخضع لرقابتها من الناحية الواقعية والقانونية "إن الاجماع قد انعقد على أن أسباب القرار الإداري تكون خاضعة لرقابة المحكمة لتعرف مدى صحتها من الناحية الواقعية ومدى مطابقتها للقانون، وما إذا كانت الإدارة في مباشرتها لسلطتها قد انحرفت فيها أم أنها سلكت بها طريق الجادة، حتى إذا ظهر أنها غير صحيحة واقعياً أو منطوية على مخالفة للقانون أو خطأ في تطبيقه أو تأويله كان القرار معيباً

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا لسنة ٥ قضائية ١٩٦٢/٤/١٤، مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا في عشر سنوات، الجزء الثاني، ص ١٣٣٦.

(2) حكم محكمة العدل عليا أردنية رقم ٥٥/١٣ مجلة نقابة المحامين ١٩٥٥، ص ٢٦٢.

(3) حكم محكمةالعدل عليا أردنية رقم ٥٤/٥ مجلة نقابة المحامين ١٩٥٤، ص ٣٢٣.

وحق للمحكمة أن تقضي بإلغائه(١)، وقد كان هذا مسلك محكمة التمييز عندما كانت تنعقد بصفتها محكمة عدل عليا، أي في المرحلة الأولى من قبل تشكيل محكمة العدل العليا كمحكمة مستقلة، ثم سارت على مسلكها نفسه في قرارات لاحقة.

تقتضي الرقابة على أسباب القرار الإداري، أن تكون الوقائع التي إستندت إليها الإدارة في قراراتها محققة الوجود وقائمة لحين صدور القرار، ولخطورة قرارات الضبط الإداري المقيدة للحرية، فإن الوقائع يجب أن لا تكون غامضة أو مجهلة أو مرسلة دون تحديد(٢) أو مبهمة باستنادها إلى شبهات قوية دون أن تستلزم قيامها على وقائع محددة تبرر اتخاذها، وفي هذا تقول محكمة العدل العليا "وحيث من تقرير اللجنة المشكلة في محافظة العاصمة التي أجرت الكشف على مركز الألعاب الكهربائية والالكترونية العائد للمستدعي المطلوب الترخيص له، بأن هذا المركز ملاصق للكنيسة ولا يبعد عن مستشفى بقربه سوى ماية وخمسين متراً، وبما أن من شأن ترخيص هذا المركز أن يشكل مخالفة للأسس والتعليمات المقررة لمنح مثل هذا الترخيص فإن قرار رفض منح الترخيص قد قام على سبب يبرره، وبالتالي فإن أسباب الطعن لا ترد على القرار المطعون فيه(٣).

وحرصت محكمة العدل العليا على رقابتها على مشروعية أو صحة الوقائع التي بنى عليها القرار، وخاصة في مجالات الضبط الإداري لأن من شأن هذه القرارات المساس بحرية المواطنين وحقوقهم وأكدت المحكمة في جانبها على الوقائع أن تكون هذه الوقائع مادية وحقيقية

---

(1) حكم محكمة العدل عليا رقم ٦٥/١٤٧، مجلة نقابة المحامين، العدد ٤ السنة ١٤، ص ٤٤٥.

(2) د. نواف كنعان، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٣٣٩.

(3) عدل عليا، قرار رقم ١٧ قضية رقم ٩٧/١٠٦، مجلة نقابة المحامين، ص

وملموسة[1] حيث قضت المحكمة بمناسبة الطعن بقرار ضبطي يستهدف حماية الصحة العامة بقولها "ثبت بالكشف الحسي أن الأبنية بذاتها لا تشكل مكرهة صحية وإنما وجود سوق الحلال في السوق هو الذي يشكل المكرهة ولذا فإن القرار بإزالة الأبنية بحجة أنها تشكل مكرهة صحية لا يستند إلى أساس واقعي سليم[2] ويعرض الباحث فيما يلي لأهم تطبيقات محكمة العدل العليا في مجال رقابتها على الأسباب التي تذكرها سلطات الضبط الإداري لقرارها للتحقق من وجود حالة التهديد أو الإخلال بالنظام العام من الناحية الواقعية.

أولاً: الرقابة القضائية على أسباب قرارات وأوامر الاعتقال والإقامة الجبرية

اتخذت محكمة العدل العليا اتجاهاً سليما في رقابتها على أسباب قرارات وأوامر الاعتقال والإقامة الجبرية بسبب الطابع الاستثنائي لهذه الإجراءات التي يفترض عدم لجوء سلطات الضبط الإداري إليها إلا عند الضرورة، وحرصت على أن تكون الأفعال المنسوبة إلى الشخص الذي صدر بحقه القرار الضبطي أفعالا ثابتة تقطع بخطورته على النظام العام وأن تقوم رابطة موضوعية بين قرار الاعتقال أو الإقامة الجبرية والحالة الواقعية التي سبقته والتي تكون ركن السبب الذي يبرر إصداره.

ويخضع الوجود المادي للوقائع لإجراءات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية لرقابة محكمة العدل العليا، فلم تتردد في إلغاء الإجراء الضبطي إذا تبين لها انعدام الوجود المادي

---

[1] د. نواف كنعان، اتجاهات محكمة العدل العليا في الرقابة على سلطات الضبط الإداري وقراراتها، ص ١٦٩.

[2] عدل عليا الأردنية ٨٦/٣٠، مجلة نقابة المحامين ١٩٨٧، ص ٢٣٤.

للوقائع فقد قضت "نجد أن محكمة بداية عمان كانت قضت على المستدعي بالأشغال الشاقة مدة أربع سنوات وقد نفذت بحقه هذه العقوبة إلا أنه قبل أن يتم محكومية ويطلق صراحه أصدر معالي وزير الداخلية أمراً بتاريخ...................... ويقضي بتوقيفه لأجل غير مسمى استناداً للمادة ١٨ والمادة ٩ مكررة من نظام الدفاع رقم ٢ لسنة ١٩٣٩، بحجة أنه سلك سلوكاً يتعارض ومصلحة الأمن العام. إننا نرى أن هذا الأمر لا يستند إلى أساس واقعي، إذ أنه قد صدر في أثناء وجود المستدعي في السجن وقبل أن يطلق صراحه وفي مثل هذا الوضع لا يمكن القول بأن المستدعي سلك سلوكاً خطراً على الأمن العام[١].

وقد منح المشرع الأردني السلطة التنفيذية متى أعلنت حالة الطوارئ، سلطات استثنائية واسعة وشديدة الخطورة في آثارها على حرية المواطنين، وذلك بموجب قانون الدفاع بوصفه القانون الذي تضمن أحكاماً خاصة بقرارات وأوامر اعتقال المشتبه بهم، حيث نصت المادة ٤/أ منه على أن "لرئيس الوزراء ممارسة الصلاحيات التالية:

أ. وضع قيود على حرية الأشخاص في ..... والقاء القبض على المشتبه بهم أو الخطرين على الأمن الوطني والنظام العام واعتقالهم[٢].

وجاء نص المادة الثامنة من قانون الدفاع على أنه "يجوز لأي شخص جرى توقيفه أو القبض عليه بموجب هذا القانون أو أي أمر دفاع أو جرى الاستيلاء أو وضع اليد على مال موجود تحت إشرافه أو لأي صاحب مصلحة بالنيابة عن الشخص المذكور أن يطعن بالأمر

---

[1] عدل عليا ١٩٥٥/٧/١٨، مجلة نقابة المحامين ١٩٥٥، ص ٣٦٨.

[2] المادة ٤ فقرة أ من قانون الدفاع الأردني رقم ١٣ لسنة ١٩٩٢.

الصادر بذلك لدى محكمة العدل العليا[1] ومن هذا النص تبين أن المشرع لم ينزع اختصاص محكمة العدل العليا في الطعون الخاصة بقرارات وأوامر الاعتقال للمشتبه بهم والخطرين على الأمن العام ومن أحكام محكمة العدل العليا في هذا المجال "إن قرار محافظ العاصمة القاضي بفرض الإقامة الجبرية على المستدعي لمدة سنة كاملة قد صدر استناداً إلى نصوص المواد (٢، ٣، ١٢) من قانون منع الجرائم بعد أن كانت الشرطة ضبطته في أحد المنازل مع امرأتين إحداهما عارية حيث وردت معلومات للشرطة أن هذا المنزل يستعمل لأعمال الدعارة والبغاء، ولدى القاء القبض على المستدعي تبين أنه من أرباب السوابق بهذه الأعمال، الأمر الذي حدا بمدير الشرطة إلى إحالته إلى المحافظ لفرض الإقامة الجبرية عليه أو ربطه بكفالة تضمن حسن سلوكه، وبتطبيق النصوص القانونية على هذه الوقائع نجد أن محافظ العاصمة عند إصداره قراره الطعين كان يطبق أحكام القانون، وأن القرار الطعين ليس مخالفاً للقانون[2].

وقضت في حكم آخر في مجال رقابتها على الوقائع التي تبنى عليها القرارات الضبطية الخاصة بوضع الأشخاص المشتبه بهم تحت رقابة الشرطة بقولها "أن الأسباب التي بنى عليها قرار متصرف اللواء بوضع المستدعي تحت رقابة الشرطة لمدة سنة كاملة في مكان سكن تتمثل في كونه من أصحاب السوابق الجرمية، ومن الأشخاص المخلين بالأمن وطمأنينة المواطنين، وتنسيب مدير مركز الأمن في منطقة سكناه المرفق به كشف باسبقيات المستدعي الجرمية ومن ذلك جرائم التهديد بالقتل ومقاومة رجال الأمن وإطالة اللسان على أصحاب المقامات العليا والسكر

---

[1] المادة ٨ من قانون الدفاع الأردني، رقم ١٣ لسنة ١٩٩٢.
[2] عدل عليا الأردنية رقم ٩ في القضية رقم ٩٥/٣٠ بتاريخ ١٩٩٥/٤/٩.

المقرون بالشغب والشتم والتحقير[1]. لكن محكمة العدل العليا اشارت في احد قرارتها الحديثة في مجال رقابتها على الوقائع بشأن وضع المدعي تحت رقابة الشرطة الى عدم توافر أي حالة من حالات التي يجوز فيها للمحافظ وضعه تحت رقابة الشرطة حيث قضت "اذا كان المستدعي قد احيل الى المدعي العام لاتهامه بجرم التدخل بالاحتيال ولم يكن على وشك ارتكاب أي جريمة او من المعتادين اللصوصية أو حماية اللصوص والتعاون معهم او ان وجوده طليقا يشكل خطراً على الناس فإن إتهامه بجرم التدخل بالإحتيال لا يجعله منتسبا لأي صنف من الأصناف التي يجوز معه للمحافظ وضعه تحت رقابة الشرطة لمدة ستة أشهر وتحديد إقامته مما يجعل القرار الطعين مخالفا لاحكام المادة ٣ من قانون منع الجرائم رقم ٧ لسنة ١٩٥٤ ومستوجب الالغاء، ذلك ان المستدعي لا تتوافر فيه أي حالة من حالات المنصوص عليها من المادة ٣، ولذلك يكون القرارالمشكو منه غير قائم على اساس سليم من الواقع ومخالفا لقانون منع الجرائم مما يقتضي إلغاؤه "[٢]

ثانياً: الرقابة القضائية على أسباب قرارات أبعاد الأجانب والمنع من السفر

تنص المادتان (٣١، ٣٢) من قانون الإقامة الأردني[٣] "إن كل من دخل المملكة خلافاً لأحكام هذا القانون يلقى القبض عليه دون مذكرة ويودع للحاكم الإداري الذي له أن يأمر بإبعاده أو أن يوصي الوزير بمنحه إذناً بالإقامة أو أن يحيله إلى قاضي الصلح، وعند إدانته من المحكمة

---

(1) عدل عليا الأردنية رقم ١٨ في القضية رقم ٩٦/٧٨ بتاريخ ١٩٩٦/١٠/١٦.

(2) عدل عليا الأردنية رقم ٢٠٠٤/١٧٠ مجلة نقابة المحامين الأعداد ٢٠٠٥/٤،٥،٦ ص٥٦٨

(3) أنظر المادتين ٣١، ٣٢، من قانون الإقامة الأردني، رقم ٢٤ لسنة ١٩٧٣.

يعاقب بالحبس من شهر إلى ستة أشهر وبالغرامة من عشرة دنانير إلى خمسين ديناراً أو بكلتا العقوبتين وأن للحاكم الإداري المختص بعد صدور قرار المحكمة بحق الأجنبي أن يأمر بإبعاده أو أن يوصي للوزير منحه إذناً بالإقامة.

وقد بسطت محكمة العدل العليا الأردنية رقابتها على قرارات الضبط الإداري المتعلقة بإبعاد الأجانب عن أراضي المملكة وعدم السماح لهم بالعودة بعد ثبوت صحة الوقائع المنسوبة للأجنبي المراد إبعاده، وأن سلطة الإدارة في الترخيص أو عدم الترخيص للأجنبي في الإقامة داخل الدولة سلطة تقديرية، وقد استقر قضاء محكمة العدل العليا الأردنية أن هذه السلطة التقديرية واسعة في إبعاد الأجانب الحاصلين على ترخيص بالإقامة حتى خلال فترة سريان الترخيص حيث قضت "من القواعد المقررة أنه يجوز للإدارة إبعاد الأجنبي في مدة الإقامة المرخص له فيها، وأنه إذا كانت الإقامة مؤقتة ترخص الإدارة تقدير مناسبتها بسلطة مطلقة في حدود ما تراه متفقاً مع المصلحة العامة، إذ أن الإقامة العارضة لا تعدو أن تكون صلة وقتية عابرة لا تقوم إلا بسبب التسامح الودي من جانب الدولة(1).

وامتدت رقابة المحكمة لتشمل صحة الوقائع المنسوبة للأجنبي المراد إبعاده فقضت في حكم لها بمناسبة الطعن بقرار صادر عن محافظ المفرق بإبعاد المستدعي وآخرين عن البلاد وعدم السماح لهم بالعودة بقولها "بعد الاطلاع على الأوراق والمداولة قانوناً... وبحكم ولايته في حماية السلامة العامة والآداب العامة والأمن العام، وبموجب صلاحيته المخولة له من الوزير، واستناداً إلى التنسيب آنف الذكر أصدر قراره المطعون فيه بماله من سلطة تقديرية واسعة

---

(1) عدل عليا رقم ٩١/٢٤، مجلة نقابة المحامين ١٩٩١، ص ١٠٤.

لمقتضيات المصلحة العامة كما سلف بيانه، وعليه فلا يكون المستدعى ضده والحالة هذه قد خالف القانون أو أساء استعمال السلطة أو تجاوز حدود الاختصاص أو الشكل بأوضاعه المطلوبة، الأمر الذي تغدو معه أسباب الطعن غير واردة والقرار حصيناً من الإلغاء[1].وفي حكم الحديث اقرت محكمة العدل العليا الاردنية بالسلطة التقديرية للمحافظ في إبعاد الأجنبي"من حق المحافظ ابعاد الاجنبي اذا تبين له ان اقامته غير مشروعة او حفاظا على الامن والسلامة العامة وسلطته في ذلك هي سلطة تقديرية لا يحدها الا قيد حسن استعمالها وعدم صدورها ان بواعث شخصية أو انتقامية "[٢]

وفي مجال المنع من السفر بسطت محكمة العدل العليا الأردنية رقابتها على قرارات منع المواطنين من السفر وما يرتبط بها من قرارات كالقرارات الصادرة برفض منح جوازات السفر أو تجديدها أو سحبها من أصحابها، ذلك أن الدستور الأردني كفل للمواطنين حرية التنقل داخل البلاد وخارجها فقد نصت المادة السابعة من الدستور الأردني على أن "الحرية الشخصية مصونة" ونصت المادة التاسعة على أنه "١. لا يجوز إبعاد أردني من ديار المملكة. ٢. لا يجوز أن يحظر على أردني الإقامة في جهة ما ولا أن يلزم بالإقامة في مكان معين إلا في الأحوال المبينة في القانون"[٣] ومن تطبيقات محكمة العدل العليا الأردنية في مجال رقابتها على القرارات الضبطية الخاصة بمنع المواطنين من السفر ما قضت به في حكم لها بمناسبة الطعن بقرار ضبطي صادر من وزير المالية بمنع أحد المواطنين من السفر للخارج استناداً إلى قانون تحصيل الأموال الأميرية بقولها "بالرجوع إلى قانون تحصيل الأموال الأميرية نجد أنه جاء خلواً من أي

---

(1) عدل عليا رقم ١٩ في القضية رقم ٩٤/٤٤، بتاريخ ١٩٩٤/٤/٢٧.

(2) عدل عليا الأردنية رقم ٢٠٠٥/١٩٢ نجلة نقابة المحامين عدد ١٠،١١ /٢٠٠٥ ص ٢٠٤٠

(3) المادتان (٧، ٩) من الدستور الأردني لعام ١٩٥٢.

نص يخول المستدعى ضده (وزير المالية) صلاحية منع أي مكلف بتأدية مبلغ من الأموال الأميرية من السفر أو مباشرة أي إجراء من إجراءات تحصيل الأموال الأميرية إلا في حالة واحدة هي المنصوص عليها في المادة (١٦) من القانون المذكور والتي تخول وقف صرف استحقاق أي مكلف مدين بأموال أميرية إلى أن يؤدي المطلوب منه من الأموال الأميرية والذمم المستحقة، ولهذا فإن المستدعى ضده يكون قد أصدر قراره الطعين دون أن يخوله القانون صلاحية إصداره وبالتالي فإن هذا القرار يكون معيباً بعيب عدم الاختصاص وحقيقاً بالإلغاء[1].

وفي مجال الرقابة على القرارات الضبطية الخاصة بعدم تجديد جوازات السفر قضت "وحيث أن المادة ٧ من الدستور تنص على أن الحرية الشخصية مصونة، فهي ملاك الحياة الإنسانية وهي حق مقرر للفرد ولا يجوز الحد منه ولا انقاصه إلا في حدود القوانين، وحيث أن حق الفرد في الحصول على جواز سفر وتجديده هو فرع لحرية التنقل التي هي صورة من صور الحرية الشخصية المصانة بموجب المادة المشار إليها والتي تعتبر دعامة من الدعامات التي تقوم عليها النظم الديموقراطية المدنية، وحيث أن قانون الجوازات والسفر الأردني لا يجيز مصادرة جواز السفر ولا منع تجديده لأي أردني، فلكل أردني بمقتضى المادة الثالثة من هذا القانون بالحصول على جواز السفر، فحقه هذا مستمد من القانون وغير معلق على موافقة أي جهة أخرى، وحيث أن تمنع مدير الجوازات عن تجديد جواز سفر المستدعي دون مسوغ قانوني

---

[1] عدل عليا الأردنية رقم ١٢ لسنة ١٩٩٧، بتاريخ ١٩٩٧/٦/١٧.

مخالف لأحكام المادة الثالثة من قانون جوازات السفر ومخالف للمادة ٧ من الدستور لجميع هذه الأسباب تقرر المحكمة إلغاء القرار المطعون فيه(١).

ثالثاً: الرقابة القضائية على أسباب قرارات تقييد حرية التجارة

استقر قضاء محكمة العدل العليا على أن للإدارة سلطة تقديـريـة في الامتناع عـن مـنح تراخيص لممارسة نشاطات تجارية معينة، وكذلك إغلاق بعض المحلات أو الأسـواق ما دام تصرفها يستهدف المصلحة العامة والمحافظة على الصحة العامة كعنصر من عناصر النظام العام ومنع نشوء الأمراض وانتشارها ومن تطبيقاتها "لا يجوز لمتصرف اللواء أن يصدر قراراً بإغلاق المحل مؤقتاً إلا إذا اسندت إلى صاحبه تهمة منصوص عليها في قانون الحرف والصناعات ويحال إلى المحكمة بها، وإذا وجد في الطلب قرار من طبيب الصحة بإغلاق المحل، أما إذا لم يتوافر هذان الشرطان فيكون القرار الذي يصدره المتصرف مخالفاً للقانون وحقيقاً بالإلغاء(٢).

وراقبت محكمة العدل العليا صحة الوقائع المادية التي بنى عليها القرار الضبطي الصادر من سلطات الضبط الإداري بالامتناع عن ترخيص بعض المحلات التجارية التي تمارس نشاطات معينة من حيث الوجود المادي والحقيقي لهذه الوقائع قضت في حكم لها بمناسبة الطعن بقرار صادر من وزير الداخلية بعدم الموافقة للمستدعي على منحه ترخيص مركز بلياردو وسنوكر

---

(1) عدل عليا الأردنية رقم ١٥ في القضية رقم ٩٧/٢٤٣، بتاريخ ١٩٩٧/١٠/١٥.

(2) عدل عليا رقم ٦٥/٩٨ مجلة نقابة المحامين ١٩٦٥، ص ١٦٠٥.

والعاب كهربائية والكترونية بقولها "بالرجوع إلى أسس وتعليمات ترخيص هذه المراكز الصادرة من وزارة الداخلية للمادة (٩) بدلاً من المادة (٣) من نظام التنظيم الإداري لوزارة الداخلية رقم ٢٢ لسنة ١٩٩٦ نجده ينص على أن من شروط الموقع المراد بالتعليمات أن يبعد المحل المراد ترخيصه مسافة (٢٠٠) م تجاري طولي بدلاً من (٥٠٠) م وبما أنه من الثابت من تقرير كشف اللجنة المشكلة في محافظة العاصمة التي أجرت الكشف عن المركز العائد للمستدعي المطلوب ترخيصه إن هذا المركز ملاصق لكنيسة ولا يبعد على مستشفى بقربه سوى مائة وخمسين متراً وبما أن من شأن ترخيص هذا المركز أن يشكل مخالفة للأسس والتعليمات المقررة لمنح مثل هذا الترخيص، فإن قرار الرفض يكون قد قام على سبب يبرره، وبالتالي فإن أسباب الطعن لا ترد على القرار المطعون فيه والدعوى حقيقة بالرد[1].

رابعاً: الرقابة القضائية على أسباب قرارات تقييد حرية الصحافة والنشر وحرية الاجتماع

كفل الدستور الأردني للمواطنين ممارسة حرية الرأي حيث نصت المادة (١٥) من الدستور على أن:

١- تكفل الدولة حرية الرأي ولكل أردني أن يعرب بحرية عن رأيه بالقول والكتابة والتصوير وسائر وسائل التعبير بشرط أن لا يتجاوز حدود القانون.

٢- الصحافة والطباعة حرتان ضمن حدود القانون.

---

[1] عدل عليا رقم ١٧ قضية ٩٧/١٠٦ بتاريخ ١٩٩٧/٧/١٥.

٣- لا يجوز تعطيل الصحف ولا إلغاء امتيازها إلا وفق أحكام القانون.

٤- يجوز في حالة إعلان الأحكام العرفية أو الطوارئ أن يفرض القانون على الصحف والنشرات والمؤلفات والإذاعة رقابة محدودة في الأمور التي تتصل بالسلامة وأغراض الدفاع الوطني[١].

أما في مجال حرية الاجتماع فقد كفل الدستور الأردني للمواطنين الأردنين بموجب المادة ١/١٦ ممارسة هذه الحرية حيث نصت المادة أعلاه أن "للأردنين حق الاجتماع ضمن حدود القانون"[٢] وحددت المادة الرابعة من قانون الاجتماعات العامة الشروط والضوابط الخاصة بممارسة حرية الاجتماعات العامة[٣].

وبسطت محكمة العدل العليا الأردنية رقابتها على القرارات الضبطية الخاصة بتقييد حرية الرأي أو حرية الاجتماع وفق القوانين التي تحكمها فيما يخص حرية الرأي باشرت المحكمة رقابتها على الوقائع التي بني عليها القرار الضبطي وذلك بمناسبة الطعن بقرار صادر من مدير عام المطبوعات والنشر يقضي بتوقيف إصدار صحيفة حوادث الساعة الأسبوعية إلى أن تصوب وضعها بقولها "... إننا باستعراض نصوص قانون المطبوعات والنشر لا نجد أياً منها يعطي لمدير عام المطبوعات صلاحية ايقاف المطبوعة الصحفية عن الصدور وليس له بموجب هذا القانون صلاحية التنسيب بأمر منحها الترخيص اللازم، كما لم تصدر الأنظمة اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون وفقاً لما نصت عليه المادة (٥٢) من القانون ذاته، وبالتالي فقد خلا التشريع من

---

[1] المادة ١٥ من الدستور الأردني.

[2] المادة ١/١٦ من الدستور الأردني.

[3] أنظر المادة ٤ من قانون الاجتماعات العامة رقم ٤٥ لسنة ٢٠٠١.

تحديد الجهة المختصة بإيقاف المطبوعة الصحفية عن الصدور في حالة تخلف شرائط استمرارها[١].

المطلب الثاني: الرقابة على التكييف القانوني للوقائع

بعد أن تبين للقاضي الإداري حال رقابته على أسباب القرار الإداري للوقائع المادية التي أسس عليها القرار قائمة، يتأكد القاضي من سلامة التكييف (الوصف القانوني) الذي سبغته الإدارة على هذه الوقائع.

وإذا كانت عملية التكييف القانوني للوقائع تقتضي إجراء مقابلة بين الحالة الواقعية ونصوص القانون، فإن هذه العملية تتضمن جهداً إنشائياً خلاقاً ، ينأى بها على أن تكون مجرد عمل آلي يتم بملاحظة مطابقة الوقائع للنصوص[٢].

فيتناول القاضي الواقعة بالتكييف لمعرفة مدى تطابقها مع القانون، وإما أن يعالج القانون بالتفسير لمعرفة مدى انطباقه على الواقعة، فيلغي القرار عندما يرى أن الواقعة مع ثبوت حدوثها من الناحية الواقعية لا تقوى على تأسيس وتبرير القرار الصادر لعدم انطباق الوصف القانوني الذي تتطلبه القاعدة عليها، ذلك أن الهدف المحدد لسلطة الضبط الإداري هو المحافظة على النظام العام، ولذلك فإن المحاكم الإدارية تبسط رقابتها، كأصل عام، للتحقق من أن الظروف التي دفعت الإدارة إلى إصدار قرار الضبط قد توافر فيها وصف الإخلال بالنظام العام، ولذلك فإن القاضي

---

(1) عدل عليا رقم ٥٦ في القضية رقم ٩٥/٩٢ بتاريخ ١٩٩٥/٤/٢٥.

(2) د. محمد حسنين عبدالعال، الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ٤٩.

في رقابته لصحة تكييف الإدارة للوقائع، قد يخالفها في الرأي حول مدى توافر وصف الخطورة على النظام العام في حالة معينة[١].

ويمكن تعريف التكييف القانوني للوقائع بأنه إدراج حالة واقعية معينة داخل إطار فكرة قانونية[٢] وتعني رقابة التكييف القانوني للوقائع في مجال القرارات الضبطية أن يتحقق القاضي الإداري من صحة التكييف القانوني للوقائع لتحديدها إذا كانت الوقائع التي إستندت إليها سلطات الضبط الإداري لإصدار قرارها ذات طبيعة قانونية تبرر إصدار القرار الضبطي من الناحية القانونية[٣]. وتعني رقابة التكييف القانوني للوقائع في مجال القرارات الضبطية أن يتحقق القاضي الإداري من صحة التكييف القانوني للوقائع لتحديدها إذا كانت الوقائع التي إستندت إليها سلطات الضبط الإداري لإصدار قرارها ذات طبيعة قانونية تبرر إصدار القرار الضبطي من الناحية القانونية[٤].

وينبغي دراسة التكييف القانوني للوقائع من خلال الفروع التالية

الفرع الأول: مسلك مجلس الدولة الفرنسي

الفرع الثاني: مسلك مجلس الدولة المصري

الفرع الثالث: مسلك محكمة العدل العليا الأردنية

---

(1) د. محمد حسنين عبدالعال، الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإدراي، مرجع سابق، ص ٥٢.

(2) د. علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٩١٤.

(3) د. نواف كنعان، اتجاهات محكمة العدل العليا في الرقابة على سلطات الضبط الإداري، ص ١٧٨.

(4) د. نواف كنعان، اتجاهات محكمة العدل العليا في الرقابة على سلطات الضبط الإداري، ص ١٧٨

الفرع الأول: مسلك مجلس الدولة الفرنسي

شرع مجلس الدولة الفرنسي في مباشرة هذا النوع من الرقابة عندما أصدر حكمه الشهير جومل Gomel سنة ١٩١٤، الذي كانت تدور وقائعه حول رفض الإدارة منح ترخيص بالبناء لأحد (المواطنين) في ميدان Beauveau باعتبار هذا الميدان من المواقع الأثرية التي يجب المحافظة عليها، إلا أن المجلس الغى هذا القرار بعد أن اتضح له أن هذا الميدان لا يعتبر موقعاً أثرياً[١] ومن ثم فإن رفض الإدارة الصريح بالبناء للطاعن يعتبر تطبيقاً خطأً للمادة ١١٨ من القانون الصادر في ١٢/يوليو/١٩١١، وجاء بالحكم "أن من اختصاص مجلس الدولة ألتحقق مما إذا كان موقع المبنى المقترح متداخلاً مع معالم أثرية قائمة، وأنه إذا كان الأمر كذلك فللمجلس أن يتحرى عما إذا كان المبنى على النحو المقترح لا ينطوي بطبيعته على اعتداء على تلك المعالم[٢].

وقد كان مجلس الدولة الفرنسي مارس رقابته على تكييف الوقائع التي يستند إليهـا القرار الضبطي في حكمه الشهير في قضية (أفلام Lutetia) الصادر عام ١٩٥٩ والخاص بالطعن بقرارات عمدة مدينة (نيس) المتعلقة بمنع عرض الأفلام السينمائية لما تتسم به من خروج على القيم الأخلاقية، وأثار مجلس الدولة الفرنسي تساؤلاً فيما إذا كانت الصفة الأخلاقية لفيلم سينمائي يمكن أن تكون سبباً قانونياً لحظره؟ وقد أجاب المجلس ... "إذا كان الضبط الإداري يعرف بغايته -هي حفظ النظام العام- فلا عبرة حسب تعبير (هوريو) إلا بالنظام المادي الخارجي، فلا تستطيع سلطات الضبط الإداري توقع الاضطرابات الأخلاقية دون المساس بحرية التعبير أو تتجه

---

(١) C.E. 9 Avri, 1914, Gomel, Rec, 788. أشار إليه في مرجع عادل السعيد أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، ص ٥٧٤١.

(٢) لون مارسو، ترجمة أحمد يسري، منشأة المعارف، ١٩٨٤ أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي، ص ٥٦٠، ٥٦١.

اذن إلى فرض نظام أخلاقي، أنه من المستحيل التسليم بأن الاعتداء على الأخلاق العامة وحده فقط يكون في ذاته سبباً يبرر حظر عرض فيلم إذا لم يثبت خطر وقوع اضطرابات مادية عنه[1].

اعتبرت عملية التكييف القانوني للوقائع ردحاً من الزمن فقهاً وقضاء على أنها مسألة وقائع لا مسألة قانون، وعلى ذلك فلم يكن من الجائز إخضاعها لرقابة قاضي تجاوز السلطة، أما في الوقت الحاضر فإن عملية التكييف القانوني للوقائع تعتبر بما يقرب من الإجماع على أنها عمل قانوني أو مسألة قانونية[2] حيث يقوم القاضي بالتحقق من صحة الوصف القانوني الذي أضفته الإدارة على الوقائع التي تقدمها كسبب لقراراتها الضبطية.

وقد أقام مجلس الدولة في فرنسا مبدأ عاماً بمقتضاه ضرورة استناد هيئات الضبط في قراراتها الضبطية إلى دواع موضوعية مستمدة من الحالات الواقعية أو القانونية السابقة على قراراتها والتي تمثل سبب إصدارها، وأن عدم قيام هذه الحالات في الواقع أو القانون يكفي لإلغاء تلك القرارات.

ومن استعراض رقابة مجلس الدولة الفرنسي، تبين أن هذه الرقابة تتمثل في ألتحقق من الوجود لحالة التهديد أو الإخلال بالنظام العام من الناحية الواقعية (التأكد من صحة الوجود المادي للوقائع التي تذكرها الإدارة) ثم بعد ذلك فحص سلامة التكييف القانوني لها، ويلاحظ أن تلك الرقابة تتفاوت وذلك وفقاً لأهمية المجالات التي ترد عليها هذه القرارات، ومدى حرية التقدير التي يقدر القضاء لزوم تركها للإدارة في خصوص هذه الحالات فهي تتفاوت تبعاً لطبيعة الحرية وأهميتها تبعاً لأهمية الإجراء الضبطي المتخذ.

---

(1) د. محمد الوكيل، حالة الطوارئ وسلطات الضبط الاداري،مرجع سابق، ص ٧٣.

(2) د. عادل السعيد أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، مرجع سابق، ص ٥٧٢.

إن الرقابة التي يمارسها القاضي في عدد كبير من إجراءات الضبط تجاوز مرحلة رقابة الوجود المادي للوقائع، فيقوم ببحث ما إذا كانت تلك الوقائع من شأنها أن تبرر قانوناً تدخل سلطة الضبط، أي أنها تشكل اضطراباً أو تهديداً باضطراب النظام العام وتتسم المسائل التي تغطيها تلك الرقابة بأشكال خاصة متعددة نتيجة تعقد مفهوم النظام العام، فالقاضي يتفحص مثلاً عما إذا كان اشتراك القصر في المراقص العامة يمثل ما من شأنه الإخلال بالآداب العامة، وما إذا كان أحد المساكن يمكن وصفه بأنه غير صحي، وما إذا كانت أحدى المظاهرات السياسية تنطوي على مخاطر بالنسبة للنظام العام[1].

وقد أقام مجلس الدولة الفرنسي قرينة أن مسيرات (مواكب الجنازات، المسيرات الخاصة بعادات محلية، المسيرات الدينية) لا تهدد السكينة العامة وقضاؤه في هذا الشأن وفير .

غير أن مجلـس الدولة الفرنسـي أخـرج من نطـاق رقابته (رقابـة التكييف) بعـض مجالات الضبط وجعلها بمنأى عن الرقابة وترك لتقدير الإدارة بشأنها سلطة واسعة، حيث تقف الرقابة عند ألتحقق من الوجود المادي للوقائع دون البحث في التكييف القانوني لهذه الوقائع، ومن ذلك قرارات الضبط الإداري الصادرة بتنظيم إقامة ونشاط الأجانب في فرنسا، وقرارات الأبعاد للأجانب وقرارات رفض منح التراخيص اللازمة لممارسة الأجانب للأعمال التجارية في فرنسا.

وكذلك فإن مجلس الدولة الفرنسي امتنع عن رقابة التكييف القانوني لبعض قرارات الضبط المتعلقة بمواطنين فرنسيين كالقرارات الصادرة برفض الترخيص بالسفر إلى خارج البلاد وذلك بالامتناع عن منحهم جوازات السفر اللازمة لذلك. ومن ثم ادخل مجلس الدولة الفرنسي

---

(1) C.E. 19 Fevr, 1954 vnion des syndicates ouvriers de la rogion parisienne, rec 133.
مشار إليه في مرجع الضبط الإداري وحدوده د. عادل السعيد أبو الخير، ص ٥٧٧.

منذ ستينات القرن الماضي تعديلاً وذلك باستخدام فكرة الخطأ الظاهر وبمقتضاه اتجه المجلس في الحالات التي أخرجها من نطاق رقابته على التكييف إلى ممارسة هذه الرقابة إذا ما رأى أن تقدير الإدارة قد شابه خطأ ظاهر أو واضح وشملت الحالات الداخلة في مجال الضبط الإداري، وبذلك لم يعد تقدير الإدارة وتكييفها للوقائع في هذا المجال بمنجاة من الرقابة إذا شاب ذلك التقدير خطأ ظاهر في تكييف الوقائع[١].

وقد امتنع مجلس الدولة الفرنسي عن مراقبة تكييف الإدارة للوقائع في بعض الحالات الاستثنائية في مجال قرارات الضبط الإداري، حيث اقتصر دور المجلس على مجرد التحقق من الوجود المادي للوقائع، دون أن يتطرق إلى بحث صحة التكييف الذي اضفته الإدارة عليها، وهي مجالات يحرص مجلس الدولة على اعطاء الإدارة قدراً واسعاً من حرية التصرف لما لها من خطورة على أمن وسلامة الدولة، وهي تلك القرارات الصادرة لتنظيم نشاط وإقامة الأجانب في فرنسا حيث يرفض المجلس مراجعة الإدارة في تكييفها للوقائع المنسوبة إلى الرعايا الأجانب إلا أن مجلس الدولة الفرنسي خفف من حدة قضائه، وذلك أن المجلس احتفظ لنفسه ابتداء من سنة ١٩٦١ بالحق في ممارسة هذه الرقابة إذا شاب تقدير الإدارة خطأ ظاهر[٢].

---

[1] د. يحيى الجمل، رقابة مجلس الدولة الفرنسي على سلطة الإدارة في تكييف الوقائع، مقالة منشورة بمجلة القانون والاقتصاد، السنة ٤١، العددان ١، ٢/١٩٧١، ص ٤٣٩.

[2] د. محمد حسنين عبدالعال، الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري،مرجع سابق، ص ٥٧.

الفرع الثاني: مسلك مجلس الدولة المصري من الرقابة على التكييف القانوني للوقائع

استقر قضاء مجلس الدولة المصري على فرض رقابته للتحقق من سلامة التكييف القانوني الذي أنزلته الإدارة على الوقائع، وذلك على أساس "أن كل قرار إداري يجب أن يقوم على سبب يبرر إصداره ويدفع الجهة الإدارية إلى التدخل والعمل، وهذا الشرط أكثر لزوماً للقرارات التي تمس الحريات الشخصية، ويمثل ركن السبب فيها أن يكون حقيقياً لا وهمياً ولا صورياً وصحيحاً مستخلصاً استخلاصاً سائغاً من أصول ثابتة ومنتجة قانوناً بأن يتحقق فيه الشروط الصفات الواجب توافرها قانوناً[١] ودأبت المحكمة الإدارية العليا على ترديد هذا المبدأ في أحكامها فتقول في حكم لها "إن الرقابة التي للقضاء الإداري في ذلك تجد حدها الطبيعي في ألتحقق مما إذا كانت النتيجة التي انتهى إليها القرار مستمدة من أصول موجودة، وما إذا كانت هذه النتيجة مستخلصة استخلاصاً سائغاً من أصول تنتجها مادياً وقانونياً ام لا، إذ يتوقف على وجود هذه الأصول أو عدم وجودها وعلى سلامة استخلاص النتيجة التي انتهى إليها القرار من هذه الأصول أو فسادها وعلى صحة التكييف القانوني للوقائع بغرض وجودها مادياً أو عدم صحة هذا التكييف يتوقف على هذا كله قيام أو عدم قيام ركن السبب في القرار الإداري ومطابقته أو عدم مطابقته للقانون"[٢].

وامتدت رقابة مجلس الدولة المصري على التكييف القانوني للوقائع إلى العديد من المجالات لكنه ساير مجلس الدولة الفرنسي في الامتناع عن مباشرة الرقابة على التكييف القانوني للوقائع بالنسبة للقرارات المتعلقة بإقامة الأجانب وإبعادهم، وكذلك فيما يتعلق بالقرارات المتصلة

---

(1) حكم محكمة القضاء الإداري، قضية رقم ٦٨٩، سنة ١٤ قضائية ١٩٦١، مجموعة أحكام محكمة القضاء الإداري، ص ٢١٥.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا، القضية ٣٥١ السنة ٨ قضائية / ١٩٦٥.

بالمسائل الفنية والعلمية ذات التخصص، حيث تقف الرقابة القضائية في هذه الحالات عند ألتحقق من الوجود المادي للوقائع دون البحث في وصفها القانوني(١).

ويلاحظ أن رقابة الوجود المادي للوقائع المكونة للسبب، وكذلك رقابة التكييف القانوني لهذه الوقائع تمثل الوضع العادي أو القاعدة العامة في الرقابة القضائية على سبب القرار، ومع ذلك هناك حالتان استثنائيتان قررهما القضاء وفيها تقف الرقابة القضائية عند حد الرقابة على الوقائع من الناحية المادية دون التطرق لرقابة التكييف (الوصف القانوني):

الحالة الأولى: القرارات الإدارية المتصلة بالأجانب المقيمين في مصر وبالذات القرارات الصادرة بإبعاد بعض الأجانب عن البلاد، فقرار الإبعاد يجد سببه في المحافظة على الأمن العام، وهنا تقف رقابة مجلس الدولة على ألتحقق من الوجود المادي للوقائع التي حدثت من الأجنبي ومدى ثبوتها مادياً، ولكن المجلس لا يراقب الوصف القانوني لتلك الوقائع من حيث اضرارها بالنظام العام وهذا الوصف يدخل في السلطة التقديرية للإدارة وحدها.

الحالة الثانية: القرارات المتعلقة بالمسائل الفنية: حيث تقف رقابة المجلس عند الحد الأدنى (الرقابة المادية للوقائع دون الوصف القانوني لها) ذلك أن الوصف يتصل بتقدير فني بحت يخرج عن قدرة وإمكانات القاضي، فالقاضي يتحقق فقط من أن للقرار أسانيد وأصول موجودة في أوراق القضية، ولكنه لا يناقض التقرير الفني للإدارة، إلا أن المجلس يخضع تقدير هذه الأمور لرقابته إذا تعلقت بتدابير ضبط مقيدة للحرية(٢).

---

(1) د. عبدالغني بسيوني عبدالله، القضاء الإداري،مرجع سابق، ص ٦٤٦.

(2) عادل السعيد أبو الخير،الضبط الإداري وحدوده، مرجع سابق، ص ٥٨٣،

ويفحص مجلس الدولة المصري التكييف القانوني للوقائع للتحقق من أنها تصلح قانوناً لتبرير القرار بأن يكون من شأنها الإخلال بالنظام العام أو التهديد بالإخلال به، وراقب مجلس الدولة تكييف الإدارة للوقائع في شأن الترخيص بالسفر إلى الخارج، حيث فرض المجلس رقابته للتحقق من صحة وسلامة التكييف الذي اضفته الإدارة على الوقائع التي إستندت إليها في قرارها برفض منح جواز السفر أو رفض تجديده أو سحبه، وذلك للتثبيت من أن الأسباب التي استند إليها قرار الإدارة من شأنها أن تؤدي إلى النتيجة التي رتبتها عليها الإدارة[1].

الفرع الثالث: مسلك محكمة العدل العليا الأردنية

فرضت محكمة العدل العليا الأردنية رقابتها على تكييف الوقائع التي تستند إليها القرارات الضبطية في مجالات متعددة ومنها:

أولاً: رقابة محكمة العدل العليا على صحة تكييف الوقائع في مجال القرارات الضبطية الصادرة بموجب قانون منع الجرائم

باشرت محكمة العدل العليا رقابتها على صحة التكييف القانوني الذي تضعه سلطة الضبط الإداري على القرارات الضبطية الصادرة تطبيقاً لأحكام قانون منع الجرائم بهدف تأمين الأمن والسلامة العامة فقضت "إننا نرى أن مجرد سفر المستدعي إلى مدينة (وارسو) وعودته إلى

---

[1] د. محمد حسنين عبدالعال، الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ٥٩.

الأردن دون أن يبدو منه أي نشاط ينطوي على اجتماع وقوع خطر منه على الناس لا يبرر اتخاذ الاجراءات بحقه بموجب قانون منع الجرائم خصوصاً وأنه لم يرد في اضبارة التحقيق أي دليل على قيام المستدعي أو احتمال قيامه بمثل هذا النشاط، ولهذا فإن قرار المتصرف بفرض التدبير الإداري المنصوص عليه في المادة (١٢) المشار إليها غير قائم على أساس سليم ولا يتفق مع القانون[١].

وقضت أيضاً... "تبين لنا أن التهمة التي وجهت إلى المستدعين هي ترويج الإشاعات ضد رجال الشرطة والأمن العام بصورة تمس كرامتهم وهذه التهمة بفرض ثبوتها لا تدخل في مفهوم الفقرة الثالثة من المادة الثالثة المشار إلهيا آنفاً، إذ أن مجرد صدور أقوال من شأنها المساس بكرامة الغير لا تجعل الشخص في حالة يكون وجوده طليقاً بلا كفالة خطراً على الناس بالمعنى المقصود في الفقرة المذكورة[٢].

وقضت فيما يتعلق بفرض الإقامة الجبرية "... إن قرار المحافظ بفرض الإقامة الجبرية على المستدعي وربطه بكفالة حسن سلوك لمدة سنة بسبب حادث قتل وما نشأ عن ذلك من عداوة وخلافات بين ذوي الفريقين غير مشوب بمخالفة القانون أو عيب اساءة استعمال السلطة لأنه صادر لتأمين السلامة العامة[٣]. وقضت محكمة العدل العليا " تبين ان المحافظ قد أصدر أمراً شفوياً إلى المستدعية بلزوم الانتقال من البيت الذي تشغله في حي السعدية في مدينة القدس إلى بتي آخر بحجة أن بقاءها ف ذلك البيت فيه خطر على الأخلاق والصحة والأمن العام، ولدى

---

[1] عدل عليا الأردنية، رقم ٥٦/٣ مجلة نقابة المحامين ١٩٥٦، ص ٦٩.

[2] عدل عليا رقم ٦٠/١٩ مجلة نقابة المحامين ١٩٦٠، ص ١٢.

[3] عدل عليا ٨٥/١٢ مجلة نقابة المحامين ١٩٨٥، ص ١٤٠١.

الرجوع إلى قانون منع الجرائم والقوانين الأخرى لا نجد فيها أي نص يجيز للحكام الإداريين إصدار مثل هذا الأمر، ولهذا فإن المحافظ لا يملك الصلاحية لإصدار أمره بإلزام المستدعية بتخلية سكنها الحالي إلى مسكن آخر(1).واقرت محكمة العدل العليا في حكم حديث لها ان قناعة المحافظ بفرض الاقامة الجبرية تكون مع التحقيق مع المستدعي حيث قضت "قناعة محافظ العاصمة بعد التحقيق مع المستدعي وابراز كشف اسبقياته الجرمية بان تركه حرا طليقا يشكل خطرا على الامن والمواطنين، فإن قراره المتضمن وضع المستدعي تحت رقابة الشرطة مدة ستة اشهر على ان تسري عليه القيود الواردة في المادة ١٣ من قانون منع الجرائم رقم ٧ لسنة ١٩٥٤ موافق للقانون ويكون المحافظ قد مارس صلاحياته التقديرية وفق أحكام قانون منع الجرائم "(٢)

ثانياً: رقابة محكمة العدل العليا على صحة التكييف القانوني للوقائع في مجال رفض منح جوازات السفر أو رفض تجديدها

استقر القضاء الإداري على أن تكون مثل هذه القرارات الضبطية مبنية على أسباب هامة تتولى سلطة الضبط تقديرها في حدود القانون، وهو ما أخذت به محكمة العدل العليا، حيث قضت "بالرجوع للمادة ٣ من قانون جوازات السفر نجد أنها لا تجيز منح جواز السفر للأردني الثابتة جنسيته، وحيث إن سلطة المستدعى ضده مدير دائرة الأحوال المدنية والجوازات في منح جواز السفر الأردني هي سلطة مقيدة... ولما كانت الوثائق التي قدمها المستدعي لا تثبت جنسيته ولهذا فإن سحب القرار بإعطاء المستدعي جواز سفره والامتناع عن تجديده يكون من حق المستدعى

---

(1) عدل عليا، ١٩٥٦/٩/١٠، مجلة نقابة المحامين، ١٩٥٦، ص ٦٠٧.

(2) حكم محكمة العدل الأردنية رقم ٢٠٠٥/١٧٥ مجلة نقابة المحامين الأعداد ٢٠٠٦/١،٢،٣ ص ٤٨

ضده مدير عام دائرة الأحوال المدنية والجوازات، وأن القرار المشكو منه يكون قد قام على سبب يبرر إصداره[1] وقضت في حكم آخر "... يستفاد من قراءة نصوص المواد (٢، ٩، ١٤) من قانون الجنسية واستناداً للمبادئ العامة التي تقضي بأن الأولاد القاصرين يتبعون جنسية والدهم فقداً واكتساباً لذا فإن الابن القاصر عند اكتساب والده الجنسية الأردنية يعتبر أردنياً بحكم تبعيته لوالده، وعليه يكون المستدعي أردني الجنسية من تاريخ اكتساب والده لها، وحيث أن المادة (٣) من قانون الجوازات تنص على أن تعطى جوازات السفر لطالبيها من الأردنيين الثابتة جنسيتهم أصلاً وبعد حصولهم على شهادة الجنسية أو التجنس، وبما أن المستدعي يعتبر أردنياً تبعاً لوالده كما أسلفنا، وحيث أنه لم يرد أي دليل يشير إلى أن المستدعي قد فقد الجنسية الأردنية أو تنازل عنها أو اختار غيرها لذا فمن حقه الحصول على جواز سفر أردني، فيكون القرار المطعون فيه والحالة هذه مخالفاً للقانون[2]. وفي حكم حديث للمحكمة الغت قرارا اداريا بعدم تجديد جواز السفر بعد ان ثبت للمحكمة ان المستدعي كان حاصلا على عدد من جوازات السفر الدائمة بالاضافة الى انه يحمل قيد وطني حيث قضت "اذا كان المستدعي يتمتع بالجنسية الاردنية بتاريخ صدور قرار فك الارتباط القانوني والإداري مع الضفة الغربية، وكان يقيم في عمان ودرس في مدرسة الادفنتست بعمان عام ١٩٨٦/١٩٨٥ واحتصل على شهادة الدراسة الثانوية العامة عام ١٩٨٧ ودرس بعدها في الجامعات الاردنية عام ١٩٩١م /١٩٩٢ م ويحمل شهادة اعفاء من الخدمة لكونه وحيد والديه ويحمل بطاقة جسور صفراء التي تعطى للاردنيين وعدد من جوازات السفر الاردنية الدائمة بالاضافة لقيده الوطني، وحيث إن المستدعي لم يكن مقيما في الضفة الغربية قبل تاريخ

---

[1] عدل عليا رقم ٦١ قضية رقم ٩٥/٤٩، تاريخ ١٩٩٥/٤/٢٩.

[2] عدل عليا رقم ٢٨ في القضية رقم ٩٤/٦٦ تاريخ ١٩٩٤/٣/٢٩.

١٩٨٧/٧/١٣م تاريخ صدور فك الارتباط ولا يحمل بطاقة جسور خضراء لذلك لا ينطبق عليه قرار فك الارتباط ويعتبر أردنيا، وحيث إن القرار الطعين انتهى الى خلاف ذلك فيكون مستوجب الالغاء "[١]

ثالثاً: رقابة محكمة العدل العليا على صحة التكييف القانوني للوقائع في مجال حرية الصحافة والنشر

باشرت محكمة العدل العليا الأردنية رقابتها على تكييف الوقائع في مجال حرية الرأي فيما يتعلق بقرارات الضبط الإداري الخاصة بها ومن تطبيقاتها بمناسبة الطعن بقرار مجلس الوزراء المتضمن رفض طلب دار الوحدة للصحافة المحدودة المسؤولية لإصدار صحيفة اسبوعية باسم الميثاق بقولها "... وطالما أنه من غير الجائز لجهة الإدارة أن تستحدث أحكاماً جديدة أو تضيف قواعد تنظيمية خلافاً لما جاء في القانون أو زيادة على أحكامه ما دام أن المشرع أورد شروطاً وقواعد وإجراءات تتعلق بترخيص المطبوعة غير اليومية، فإذا ما روعيت تلك الأحكام وجب منح الترخيص وإذا ما خولف شيء منها وجب منع الترخيص، ولما كان السبب الذي حمل مجلس الوزراء على إصدار قراره الطعين هو السبب الوارد في التوصية المرفوعة إليه، فيكون الاتكاء على هذا السبب والحالة هذه في غير محله وغير قائم على أساس سليم من القانون، ويضاف إلى ذلك أن محكمتنا ترى أن منح الترخيص أو منحه يجب أن يكون مبنياً على أسباب

---

(1) حكم محكمة العدل الأردنية رقم ٢٠٠٥/٣٦١ مجلة نقابة المحامين الأعداد ٢٠٠٦/١،٢،٣ ص ٢٢٨

جدية ومقبولة قانوناً أي على حالة واقعية وقانونية صحيحة مما لا نرى معه أن تغيير اسم الصحيفة بالصورة الواردة يصلح اعتماده في إصدار القرار الطعين[١].

وقضت في حكم آخر عندما راقبت صحة تكييف الوقائع الخاصة بأحد المؤلفات وما إذا كان مضمونه يشكل تجاوزاً لحدود حرية الرأي مما يبرر السلطات الضبط الإداري مصادرة هذا المؤلف لأن نشره يؤدي إلى مساس بالنظام العام عن طريق إثارة الفتن حيث قضت "وتجد محكمتنا أن نشر أسماء ثمانمائة وخمسين شخصية أردنية يدعي المؤلف بانتسابهم للماسونية يؤدي إلى إثارة الشقاق والتنافر والى الأضرار بسمعتهم سيما وإن ما جاء بالمخطوط من ربط الماسونية بالصهيونية ومقاومتها للاسلام يؤدي أيضاً إلى بث روح الكراهية وزرع الأحقاد بينهم، وعليه يكون القرار المطعون فيه قد قام على سبب يبرره[٢].

رابعاً: رقابة محكمة العدل العليا على صحة تكييف الوقائع في مجال حرية التجارة

تنصب رقابة محكمة العدل العليا على سبب وملابسات القرارات الضبطية للتأكد من موافقتها لظروف الحال وأنها كانت لازمة وضرورية لصيانة الصحة العامة[٣].

وراقبت صحة التكييف القانوني للقرارات الضبطية المقيدة لحرية التجارة حيث قضت "يجوز للحاكم الإداري أن يصدر قراراً باقفال أي محل مرخص لبيع المسكرات إذا كانت هناك بينه على أن المحل المرخص يدار بصورة خطرة على الأمن العام أما في حالة عدم وجود بينة

---

[1] عدل عليا رقم ٧ في القضية رقم ٩٦/٣٤٩ بتاريخ ١٩٩٧/٢/١٥.

[2] عدل عليا الأردنية رقم ٩٣/٢٦، مجلة نقابة المحامين، ١٩٩٤، ص ٧٩.

[3] د. نواف كنعان، اتجاهات محكمة العدل العليا في الرقابة على سلطات الضبط الإداري،مرجع سابق، ص ١٨٠.

فإن قراره يكون حقيقاً بالإلغاء[1]، وقضت في حكم آخر بمناسبة الطعن بقرار ضبطي يتعلق بتقييد المحالات التجارية بتعطيل بعض أيام الأسبوع بقولها "... إن قرار المحافظ باعتبار يوم الجمعة على سبيل الحصر هو يوم العطلة الأسبوعية لأصحاب محلات بيع الحقائب يخالف المادة ٤١ من قانون العمل حيث إنه يلغي الخيار القانوني المعطى لمدير المؤسسة بتعطيل مؤسسته في يوم آخر استناداً لهذه المادة وأن الصلاحيات المنوطة لا تخوله إصدار قرار بإلزام أصحاب محلات بيع الحقائب في عمان بتعطيل يوم الجمعة كعطلة إلزامية على اعتبار أنهم أصحاب أعمال وليسوا عمالاً ولا يوجد في المادة ٢٣ من الدستور أو في نظام التشكيلات الإدارية نص يخول المحافظ إصدار مثل هذا القرار[٢].

وقضت كذلك بعدم مشروعية قرار هيئات الضبط الإداري القاضي بمنع فئة التجار المرخصين بممارسة مهنة التجارة من تصريف جانب من بضاعتهم بما فيها المواد التموينية بطريق التوزيع بسياراتهم المرخصة قانوناً وعرضها على المستهلكين في المدن وخارجها بقولها "إن الإخلال بالصحة العامة والسلامة الاقتصادية العامة والحريات والراحة العامة التي يتعين على سلطة الضبط الإداري منعه بالمعنى المقصود في المادة (١٢) من نظام التشكيلات الإدارية المذكورة تقتصر على الأفعال المادية التي من شأنها الإضرار بالمصلحة العامة المالية والصحيحة والاقتصادية ويكون ضررها عاماً شاملاً، أما الأعمال التي توقع أضراراً بفئة معينة محددة بذواتهم فلا تعتبر إخلالاً بأمن البلاد الاقتصادي والمالي والصحي[٣].

---

[1] عدل عليا الأردنية رقم ٦٤/٤٩، مجلة نقابة المحامين ١٩٦٦، ص ٥٥٨.

[2] عدل عليا رقم ٨٣/٨٣ مجلة نقابة المحامين ١٩٨٤، ص ١١٦.

[3] عدل عليا تاريخ ١٩٨٧/٤/١٤، مجلة نقابة المحامين ١٩٨٨، ص ٦٥٠.

المطلب الثالث: الرقابة القضائية على أهمية وخطورة السبب (الملاءمة) في قرارات الضبط الإداري

يقوم القضاء الإداري في كل من فرنسا، مصر، الأردن، بمراقبة تقدير الإدارة لصحة الأسباب وخطورتها وتناسبها مع الإجراء المتخذ، بمعنى انه يراقب ملاءمة القرار الذي اتخذته سلطة الضبط، أي بحث مدى التناسب بين قرار الضبط الإداري والحالة الواقعية التي دفعت الإدارة إلى إصداره. ويطلق بعض ألفقه على مبدأ الملاءمة في القرارات الضبطية مبدأ ضرورة الاجراء الضبطي ولزومه وهو يعني أن يكون التدبير الضبطي ضرورياً وفعالاً ومتناسباً[١].

وتأتي الرقابة على ملاءمة قرارات الضبط الإداري خلافاً للأصل العام في شأن حدود الرقابة التي يباشرها مجلس الدولة على القرارات الإدارية عموماً والتي تقتصر عادة عن بحث ملاءمة هذه القرارات[٢]، ذلك أن القاضي الإداري عندما يفرض رقابته على الوجود المادي للوقائع التي اتخذتها الإدارة سبباً لقرارها وصحة تكييف هذه الوقائع فهل يقف دوره عند هذا الحد ولا يتعداه إلى بحث ملاءمة القرار الإداري وتقدير مدى التناسب بينه وبين الحالة الواقعية أو القانونية التي دفعت الإدارة إلى إصداره أي بمعنى أن الإدارة تستقل بتقدير ملاءمة قرارها، ومن أهم عناصر هذه الملاءمة تقدير الإجراء الذي يتناسب مع خطورة وأهمية السبب؟ [٣] إن القاضي

---

[1] د. سامي جمال الدين، قضاء الملاءمة، مرجع سابق،ص ٢٤٤.

[2] د. محمد حسين عبدالعال، الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري،مرجع سابق، ص ٦٩.

[3] د. عادل أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده،مرجع سابق،ص ٥٨٥.

الإداري يقيم أحياناً درجة جسامة الظروف الواقعية التي أدت إلى إجراء الضبط المطعون فيه بحيث يبحث عما إذا كان هناك تناسب بين الأسباب وموضوع إجراء الضبط.

وسوف يعرض الباحث المطلب من خلال الفروع التالية:

الفرع الأول: مسلك مجلس الدولة الفرنسي

الفرع الثاني: مسلك مجلس الدولة المصري

الفرع الثالث: مسلك محكمة العدل العليا الأردنية

الفرع الأول: مسلك مجلس الدولة الفرنسي

تستقل الإدارة بتقدير ملاءمة قرارها، ومن أهم عناصر الملاءمة تقدير الإجراء الذي يتناسب مع خطورة وأهمية السبب، وفي هذا يقول الأستاذ فالين "إن عملية الإدارة تمثل أساساً في الاختيار في نطاق مجموعة القرارات التي يمكن اتخاذها قانونياً، ذلك القرار الذي يتفق أكثر من غيره مع احتياجات الصالح العام، وإذا سمح للقاضي لنفسه بمراجعة الإدارة في تقديرها هذا وإلغاء القرارات التي يقدر إنما الا تخدم الصالح العام بدرجة كافية فإنه في هذ الفرض لا يصبح قاضياً وإنما رئيساً أعلى للإدارة"[١].

وقد درج مجلس الدولة الفرنسي على الامتناع عن مراقبة ملاءمة قرارات الإدارة، حيث يرفض عادة فحص ملاءمة القرار، وفي هذا المعنى يقرر المجلس عادة في أحكامه "أن أوجه

---

(1) محمد حسنين عبدالعال، الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ٧٠.

الطعن الأخرى المتعلقة بملاءمة القرار لا يمكن لمجلس الدولة مناقشتها في الطعن بمجاوزة السلطة[١].

غير أن مجلس الدولة الفرنسي، قد أورد على القاعدة السابقة استثناء في مجال قرارات الضبط الصادرة من السلطات المحلية وذلك بمراعاة أن قرارات الضبط الإداري تتناول بالتنظيم والتقييد حريات المواطنين، وهو ما يتطلب اخضاعها لرقابة قضائية واسعة حماية لهذه الحريات، ذلك أن المادة ٩٧ من القانون الصادر في ١٨٨٤/٤/١٥ تخول السلطات المحلية اتخاذ إجراءات الضبط الكفيلة بالمحافظة على النظام، ولا يكتفي المجلس بالنسبة لهذه القرارات بألتحقق من وجود الوقائع وصحة تكييفها القانوني، وإنما يقوم فضلاً عن ذلك بمراجعة الإدارة في تقديرها لأهمية وخطورة الحالة الواقعية التي بررت تدخلها ومدى التناسب بينها وبين إجراء الضبط المتخذ.

ولكن ما هو الأساس القانوني لهذه الرقابة وكيفية التوفيق بينها وبين القاعدة التي بمقتضاها يمتنع المجلس عن فحص ملاءمة القرار؟

ذهب الأستاذان أوبي ودراجو إلى أن مسلك مجلس الدولة حيال قرارات الضبط المحلي لا تفسره أي اعتبارات قانونية، وإنما يجد ذلك القضاء تفسيره في عدة اعتبارات عملية تتعلق في مجموعها بأن السلطات المحلية بوصفها سلطات منتخبة كثيراً ما تدفعها الظروف المحلية إلى اساءة استخدام سلطتها تمشياً مع رغبات الناخبين واتجاهات الرأي العام المحلي، حتى لو كان ذلك على حساب الحريات العامة أحياناً، وإذا كان ألفقه قد قصر دور القاضي في دعوى الإلغاء على فحص الشرعية دون الملاءمة فإن اللجوء إلى التعميم في صياغتها قد أدى إلى الوقوع في

---

(1) محمد حسنين عبدالعال، الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ٧١.

اللبس[1]. وإن فكرتي الشرعية والملاءمة ليستا على طرفي نقيض، فشرعية تصرف معين ونقاس بمدى التزامه بقواعد القانون، وبالتالي فإن الشرعية فكرة مستمدة من النظام القانوني، أما ملاءمة التصرف فهي فكرة مادية أو عملية ينظر فيها إلى مدى موافقة هذا التصرف كمركز معين أو حالة معينة، وقد يكون المشرع هو الذي استلزم ملاءمة القرار بوصفها شرطاً لمشروعيته كالنصوص التي تستلزم لصحة تصرف أن يكون لازماً وضرورياً، ومن الواضح في هذه الحالة أن ملاءمة القرار تصبح أحد عناصر مشروعيته، غير أن الحدود الفاصلة بين الشرعية والملاءمة قد تتغير، لا بفعل المشرع وإنما عن طريق القضاء، ذلك عندما يستلزم القاضي لمشروعية قرار الإدارة أن يكون ذلك القرار ملائماً[٢].

ويبرر العميد فيدل تفسيره لرقابة مجلس الدولة على رقابة ملاءمة قرارات الضبط الإداري، بأنه وإن كانت القاعدة العامة أن دور القاضي في دعوى الإلغاء يجب أن يقتصر على فحص الشرعية، بحيث لا يجوز أن يلغي قراراً مشروعاً لعدم ملاءمته إلا أن القاضي الإداري له سلطات واسعة تصل إلى حد إنشاء وتقرير قواعد قانونية جديدة تمكن القاضي من أن يدخل بعض عناصر الملاءمة ضمن شروط مشروعية القرار[٣].

وقد بدأ مجلس الدولة الفرنسي رقابته على ملاءمة قرارات الضبط الإداري من خلال الحكم الشهير بنجامين[٤] الصادر بخصوص حرية المواطنين في عقد الاجتماعات حيث الغى

---

[1] د. محمد حسنين عبدالعال، الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ٧٢.

[2] د. محمد حسنين عبدالعال، الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ٧٣.

[3] فيدل، القانون الإداري، ١٩٦٨، ص ٢٨٤، مشار إليه في د. محمد حسنين عبدالعال، الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري، ص ٧٣.

[4] مشار إليه في الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري، د. محمد حسنين عبدالعال، ص ٧٤.

مجلس الدولة القرار الصادر من عمدة مدينة Nevers بمنع عقد أحد الاجتماعات بسبب تخوفه من وقوع اضطرابات تخل بالنظام وقد قام المجلس بفحص الظروف المحلية التي أحاطت بالدعوى إلى عقد الاجتماع، وتبين أن هذه السلطات كانت تستطيع باستخدام قوات البوليس المتوافرة لديها للحفاظ على النظام العام ولذلك حكم المجلس بإلغاء قرار العمدة.

ثم توالت الأحكام التي تردد المبادئ نفسها التي أرساها حكم بنجامين والتي تلزم الإدارة في أدائها لواجبها في المحافظة على الأمن والنظام بضرورة احترام حرية المواطنين في عقد الاجتماعات والتوفيق بينها وبين ضرورة الحفاظ على النظام العام.

وقد سلك مجلس الدولة الفرنسي نفس المسلك بخصوص حرية العبادة وحمايتها، فقد حكم المجلس بإلغاء قرار المحافظ بمنع تنظيم صلاة دينية في الهواء الطلق في ميدان (Palais de chaillot) لأن الإخلال المتوقع بالأمن والنظام بسبب هذا الاجتماع الديني لم يبلغ درجة من الخطورة تعجز السلطات المحلية عن مواجهتها بوسائل البوليس المناسبة[١].

وقد أصدر المجلس العديد من الأحكام في خصوص قرارات الإدارة بتنظيم مهنة المصورين الجائلين، فقد الغى المجلس قرار المحافظ بمنع هؤلاء المصورين من ممارسة نشاطهم في بعض شوارع وميادين باريس لأنه "إذا كان المحافظ يملك سلطة اتخاذ الاجراءات اللازمة لتلافي الأخطار التي يتعرض لها المرور في الطرقات من جراء نشاط المصورين الجائلين، وله في هذا الصدد إذا اقتضت الضرورة أن يحضر هذه المهنة في شوارع معينة أو خلال ساعات معينة يزدحم فيها المرور، لأنه لا يملك تقرير هذا الحضر بطريقة مطلقة تتضمن مساساً بحرية

---

(1) مشار إليه في الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري، د. محمد حسنين عبدالعال، ص ٧٦.

التجارة والصناعة في مساحة واسعة من المدينة تتفاوت درجة ازدحام المرور فيها على نحو واضح[١]، إلا أن المجلس في ظروف أخرى يقر الحضر الذي تفرضه السلطات المحلية إذا استلزمته ضرورات المحافظة على النظام العام، ويقوم المجلس في هذا الصدد بفحص ملاءمة القرارات في عبارات صريحة واضحة، حيث رفض إلغاء قرار محافظ مقاطعة (Lamanche) يحضر نشاط المصورين الجائلين في منطقة جبل سانت ميشيل خلال الموسم السياحي، وذلك لأنه اتضح من التحقيق أن نشاط المصورين الجائلين في هذه المنطقة المزدحمة، حيث يكثر بوجه خاص وقوف العربات وتحركها يمثل خطورة بالنسبة لحفظ النظام لا يمكن تلافيها بإجراءات أقل شدة[٢].

الفرع الثاني: مسلك مجلس الدولة المصري على ملاءمة قرارات الضبط الإداري

أولاً: مسلك محكمة القضاء الإداري

ثانياً: مسلك المحكمة الإدارية العليا

---

(1) C.E. 15 oct. 1965, Prefect de police c/A/coraz Rec. P. 516.
مشار إليه في الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري، د. محمد حسنين عبدالعال، ص ٧٧.

(2) C.E. 13 mars 1968 ministre de lintereiur Rec. p. 179 مشار إليه في الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري، د. محمد حسنين عبدالعال، ص ٧٨.

أولاً: مسلك محكمة القضاء الإداري

درج القضاء الإداري المصري منذ نشأته على بسط رقابته على ملاءمة قرارات الضبط الإداري عند تعلقها بالحريات العامة، وفي هذا تقول محكمة القضاء الإداري في أحد أحكامها "ولئن كانت الإدارة تملك في الأصل حرية وزن مناسبات العمل وتقدير أهمية النتائج التي تترتب على الوقائع الثابت قيامها، إلا أنه حيثما تختلط مناسبة العمل الإداري بمشروعيته، وحتى لو كانت هذه المشروعية على حسن تقدير الأمور خصوصاً فيما يتعلق بالحريات العامة وجب أن يكون تدخل الإدارة لأسباب جدية تبرره، والمناط والحالة هذه في مشروعية القرار الذي تتخذه الإدارة هو أن يكون التصرف لازماً لمواجهة حالات معينة من دفع خطر جسيم يهدد الأمر والنظام، باعتبار هذا الإجراء الوسيلة الوحيدة لمنع هذا الخطر، وللقضاء الإداري حق الرقابة على قيام هذا المسوغ أو عدم قيامه[١].

وقد أفصح مجلس الدولة المصري من أن ملاءمة قرارات الضبط الإداري هي شرط لمشروعيتها؛لما تتضمنه هذه القرارات من تقييد للحريات العامة، ومن ثم وجب أن تقتصر فقط على القدر الضروري اللازم للمحافظة على النظام العام، فلا يكون قرار الضبط الإداري مشروعاً إلا إذا كان لازماً[٢] وقد التزمت محكمة القضاء الإداري برقابة ملاءمة قرارات الضبط الإداري، ففي مجال حرية العبادة راقبت تقدير الإدارة للوقائع التي تبرر بها الامتناع عن الترخيص ببناء دور العبادة لغير المسلمين، وذلك لضمان إقامة هذه الدور في بيئة محترمة تتفق مع وقار الشعائر الدينية، وحتى لا يكون إنشاء هذه الدور سبباً للاحتكاك بين الطوائف الدينية المختلفة، لذا فقد

---

(1) حكم المحكمة القضاء الإداري في القضية رقم ١٠٢٦ السنة ٦ قضائية، مجموعة أحكام محكمة القضاء الإداري، ص ١٠٢٧.

(2) د. محمد حسنين عبدالعال،الرقابة القضائية على قرارا الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ٧٩.

قضت المحكمة بإلغاء قرار الإدارة برفض الترخيص ببناء كنيسة والذي إستندت فيه الإدارة إلى قرب الموقع المقترح لإقامة الكنسية من إحدى دور السينما، مما يهدد بقيام احتكاك بين جمهورها وجمهور المصلين، وقد يتضمن عرقلة للمرور وقررت المحكمة بأن البعد بين السينما والموقع لبناء الكنيسة كافياً لمنع هذا الاحتكاك[١].

وقد فرضت محكمة القضاء الإداري رقابتها على ملاءمة قرارات الضبط الإداري التي يترتب عليها تقييد حرية التجارة والصناعة، فقد أقرت المحكمة قرار الإدارة بإلغاء ترخيص بيع الخمور لأحد المحلات لما فيه من ضرر واضح على المتعاطين وأسرهم وتعدى ذلك إلى تهديد الأمن العام[٢].

وفرضت محكمة القضاء الإداري رقابتها على ملاءمة قرارات الضبط الإداري في مجال حرية النشر والصحافة، حيث قضت بإلغاء قرار الإدارة بمصادرة أحدى الصحف والذي إستندت فيه الإدارة إلى خطورة المقالات التي تنشرها الصحف وأنها تمثل خطراً داهماً على الأمن والنظام العام مما يحتم مصادرتها فوراً بالطريق الإداري، ذلك أنه لا شيء من هذه التصرفات ينم عن الخطر الداهم الذي لا سبيل إلى دفعه إلا بالإلغاء الفوري، وبخاصة بعد أن التجأت الحكومة إلى القضاء، وأصبح واجباً عليها أن تتريث حتى يقول القضاء كلمته[٣].

ومارست المحكمة رقابتها على ملاءمة قرارات الضبط الإداري بخصوص تنظيم المسيرات والمظاهرات واستقر قضاؤها على مراجعة الإدارة في تقديرها لأهمية وخطورة الوقائع

---

(1) حكم محكمة القضاء الإداري رقم ٢٥٠ لسنة الأولى مجموعة أحكام محكمة القضاء الإداري مجموعة السنة الثانية، ص ٣٧٨.

(2) حكم محكمة القضاء الإداري قضية رقم ٦٠٨ سنة ٣ قضائية ١٩٩٠.

(3) حكم محكمة القضاء الإداري قضية رقم ٥٨٧.

والنتائج التي رتبتها على ذلك فتقول في أحد أحكامها "إن الاعتبارات التي ساقتها الجهة الإدارية لتبرير قرار رفض السماح بالمسيرة ليست كما ذهب المدعي بمثابة توجسات أو أوهام، وإنما هي أمور متوقعة واردة، وهذا كاف لقيام القرار المطعون فيه، ولا يلزم لصحته أن تتحقق تلك الحوادث والفتن، كما لا يلزم التأكد من حدوثها وإنما يكفي أن تكون متوقعة الحدوث وأن يظهر للمحكمة أن هذا التوقع قائم على أسباب تبرره، وهو الأمر الذي استظهرته المحكمة من واقع أوراق الدعوى[١].

ولم تتردد محكمة القضاء الإداري في بسط رقابتها بالنســبة لقرارات الضبط الصادرة في الظروف الاستثنائية، فقد أفصحت المحكمة عن ضرورة رقابة الملاءمة في العديد من أحكامها[٢].

وبخصوص قرارات الضبط الإداري الصادر للمحافظة على النظام العام، قررت محكمة القضاء الإداري أن وزارة الصحة وإن كانت تملك إصدار قرارات إدارية تنظيمية وضرورية للمحافظة على الصحة العامة، ومنع نشوء الأمراض وانتشارها "إن هذه القرارات بوصفها تصرفات بوليسية تخضع لرقابة هذه المحكمة التي لها سلطة واسعة في تحري أسبابها وملابساتها، لكي تتأكد من موافقتها لظروف الحال، وأنها كانت لازمة وضرورية لصيانة الصحة العامة وأنها وليدة ضرورة وقاية هذه الصحة في الظروف الخاصة التي تقررت من أجلها، وبمعنى آخر في هذه الحالة سلطة بحث ملاءمة هذه القرارات للظروف والملابسات التي أحاطت بها[٣].

---

[1] حكم محكمة القضاء الإداري ٤٥٢٥ سنة ٣٩ قضائية ١٩٨٥.

[2] حكم محكمة القضاء الإداري قضية ٨٦٩ ستى ١٤ قضائية، مجموعة الأحكام، ص ٢١٥.

[3] حكم محكمة القضاء الإداري قضية ١٦٧ سنة ٥ قضائية، مجموعة الاحكام، ص ٣٤.

وهكذا استقر قضاء محكمة القضاء الإداري المصرية على تطبيق مبدأ ضرورة الإجراء الضبطي ولزومه حيث قضت في مجال حق سلطات الضبط الإداري في منع الاجتماعات بقولها "... إن سلطة الحكومة في هذا المنع هي قيد استثنائي وارد على أصل حق هو أحد الحريات العامة، فيجب والحالة هذه أن يفهم القيد المذكور في أضيق حدوده فلا تستعمله الحكومة إلا للضرورة القصوى، وذلك عندما تقوم لديها أسباب حقيقية لها سندها من الواقع تدل على أن مثل هذا الاجتماع من شأنه حقاً الإخلال بالأمن العام وهي في هذا الشأن تخضع لرقابة المحكمة حتى لا يبدد الحق ذاته تحت ستار الرخصة الاستثنائية[١].

ثانياً: مسلك المحكمة الإدارية العليا

لم تسلك المحكمة الإدارية العليا مسلك محكمة القضاء الإداري، فقد تراجعت أحياناً عن رقابة ملاءمة بعض قرارات الضبط رغم تعلقها بالحريات الأساسية للأفراد[٢].

ففي مجال حرية العبادة رفضت المحكمة الإدارية العليا بسط رقابتها عندما رفضت الإدارة الترخيص ببناء كنيسة في إحدى القرى، وذلك لأن الموقع المقترح لبنائها قد يؤدي إلى الإخلال بالنظام والأمن وأثارة الفتنة بين السكان، نظراً لقربها من مسجد في القرية ومدرستها، مما يهدد بقيام الاحتكاك بين الطوائف الدينية، فقد ألغت محكمة القضاء الإداري هذا القرار بعد أن راجعت الإدارة في تقديرها لأهمية وخطورة السبب الذي تذرعت به، ولكن المحكمة الإدارية

---

[1] حكم محكمة القضاء الإداري قضية رقم ٨٨٢، مجموعة أحكام المحكمة في عشر سنوات ١٩٦٨، ص ٢٨.
[2] د. محمد حسنين عبدالعال، الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري، ص ٧٩.

العليا لم تقر محكمة القضاء الإداري فيما ذهبت إليه والغت حكمها لأنه قد خرج عن مجال التعقيب القانوني الصحيح على القرار[١].

وفي مجال الاعتقال وتحديد الإقامة، فقد تساهلت المحكمة الإدارية العليا في التثبت من خطورة الشخص على الأمن والنظام، وذهبت على خلاف محكمة القضاء الإداري إلى أن مجرد انتماء الشخص إلى جماعة ذات مبادئ متطرفة أو منحرفة عن الدستور أو النظام الاجتماعي يكفي بذاته لوصف الشخص بالخطورة على الأمن مما يبرر اعتقاله[٢]. وفي حكم آخر أعلنت أنه بسبب ما عرف عن المعتقل من شدة البأس وفرط الحرص وكثرة الأعوان ووفرة المال وبراعة التفنن في أساليب الخلاص، وهذا نشاط يكفي بذاته سبباً لحمل القرار المطعون فيه وتأييد شرعيته[٣].

وفي مجال إبعاد الأجانب قضت المحكمة الإدارية العليا بأن الإدارة تتمتع في ممارسة الأبعاد بسلطة تقديرية واسعة لا يحد منها إلا قيداً واحداً هو الا يكون القرار مشوباً بالتعسف في استعمال السلطة أو الإنحراف بها بشرط أن تقوم أمام الإدارة اعتبارات جدية تجعل في إقامة الأجنبي تهديداً لأمن الدولة أو اسلامه اقتصادها أو اخلالاً بالنظام العام أو لأداب العامة أو الصحة العامة أو السكينة[٤].

كذلك نجد أن المحكمة الإدارية العليا لا تفرض رقابتها على الملاءمة في قرارات الضبط التي تصدر في ظل الأحكام العرفية (حالة الطوارئ) فقد رأت المحكمة أن السلطة المخولة لرئيس

[1] حكم المحكمة الإدارية العليا، مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا، السنة الرابعة ١٩٥٩، ص ١١٦٢.
[2] حكم المحكمة الإدارية العليا قضية رقم ١٥١٧ سنة ٢ قضائية، مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا ١٩٥٧، ص ٨٨٦.
[3] حكم المحكمة الإدارية العليا قضية ١٣١٥ سنة ٧ قضائية، مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا ١٩٦٣، ص ٢٢٩,
[4] حكم المحكمة الإدارية العليا قضية ٢٥٢٤، مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا ١٩٨٧.

الجمهورية بمقتضى قانون الاحكام العرفية هي سلطة تقديرية أناطه بها المشرع لمواجهة ما تقتضيه الظروف الاستثنائية التي تستدعي إعلان الأحكام العرفية وما تستوجبه دواعي هذه الحالة من ضرورة اتخاذ تدابير وقائية عاجلة لسلامة المجتمع وضمان أمنه[١].

وعلى هذا الأساس أجازت المحكمة للحاكم العسكري أن يأمر بالقبض والاعتقال دون أن تعقب على تقدير سلطات الأمن لخطورة الوقائع، وهي تترك قرارات الضبط دون رقابة على ملاءمتها في هذه الحالة معتمدة على أن الوقائع التي قام عليها قرار الاعتقال قد قدرت خطورتها على الأمن واستتبابه لجنة شؤون الخطرين بوزارة الداخلية، وأقر هذه الخطورة وزير الداخلية بوصفه المسؤول عن الأمن العام في ربوع الجمهورية[٢].

الفرع الثالث: مسلك محكمة العدل العليا من الرقابة على ملاءمة قرارات الضبط الإداري

مر القضاء بمرحلتين مختلفتين بخصوص الرقابة على ملاءمة الوقائع التي بررت تدخل الإدارة واصدارها للقرار الإدارية.

المرحلة الأولى: رفضت فيها محكمة العدل العليا رقابة التقدير (الإدارة) لجسامة الوقائع، واعتبرت ذلك صلاحية تقديرية تمارسها الإدارة بلا معقب عليها من القضاء الإداري.

المرحلة الثانية: عدلت محكمة العدل العليا عن اجتهادها السابق ومارست رقابة قضائية على الصلاحية التقديرية للإدارة عند إصدارها للقرارات الإدارية.

---

[1] د. محمود عاطف البنا حدود سلطات الضبط الإداري،مرجع سابق، ص ١٥٤.

[2] حكم المحكمة الإدارية العليا رقم ١٣١٥، سنة ٧ قضائية ١٩٦٣، ص ٣٦.

أما بخصوص القرارات المتعلقة بالضبط الإداري، فلم يكن هناك أي أحكام لمحكمة العدل العليا بسطت فيها رقابتها القضائية على تقدير الإدارة لخطورة الوقائع التي تشكل الأسباب الواقعية للإجراء الضبطي وإن كان هناك بعض العبارات التي وردت في حيثيات بعض الأحكام، وحيث إن مساعد محافظ العاصمة وأن يكون مفوضاً بممارسة الصلاحيات المخولة لرئيس الوزراء لبعض الأشخاص الذين يقومون بأعمال تخل بسلامة المملكة إلا أن هذا الإجراء الذي اتخذه أعمالاً لهذا النص يخضع لتقدير القضاء للأسباب التي تعتبر تهديداً لتلك السلامة بالوسائل التي يراها ملاءمة لمنع هذه الإخلال محل تقدير الإدارة، وحيث إن الفعل المسند للمستدعي هو ... بغرض ثبوته إنما يقتصر ضرره بأفراد معينين بذاتهم لا يعتبر إخلالا بهذه السلامة[١].

وقضت في حكم آخر بقولها "إنه وأن يكن متصرف لواء دير علا يمارس الصلاحيات المخولة لرئيس الوزراء في المواد (٥، ٦، ٧، ٨، ٩، مكرر ١٠، ١١، ١٢) من نظام الدفاع بحق الذين يقومون بأعمال تخل بالسلامة العامة إلا أن هذا الإجراء الذي تجيزه نصوص نظام الدفاع المذكورة يخضع لرقابة محكمتنا من حيث ملاءمته للظروف والوقائع التي دعت لاتخاذه بحيث يحل القضاء تقديره للأسباب التي تعتبر تهديداً لأمن المملكة والنظام العام بالوسائل التي يراها ملائمة لمنع هذا التهديد محل تقدير الإدارة، وحيث إن المستدعي ضده متصرف لواء دير علا مارس الصلاحية المذكورة بمجرد إخلال المستدعي بالتهديد المذكور (بارغام ولده على الزواج بالأنثى التي ارتكب معها فعل الزنا بالرضا) فإن ذلك لا يمس سلامة المملكة كما أسلفنا، ويكن المستدعى ضده هذه قد خالف القانون[٢]." وفي حكم حديث أقرت المحكمة أنه لا بد للمحافظ قبل

---

(1) عدل عليا رقم ٧٧/١٨ مجلة نقابة المحامين ١٩٧٨، ص ٢٧.

(2) عدل عليا رقم ٨٦/٦ مجلة نقابة المحامين ١٩٨٧، ص ٤٩٥.

أن يفرض الاقامة الجبرية أن يتحقق من صحة الإخبار التي أتخذت الاجراءات إستنادا اليه حيث قضت " حددت المادة الثالثة من قانون منع الجرائم رقم ٧ لسنة ١٩٥٤ الحالات التي يجوز فيها للمحافظ او المتصرف اصدار مذكرة حضور اذا كان لدى المحافظ او المتصرف ما يحمل على الاعتقاد بوجود شخص في منطقة اختصاصة في ظروف تضع بانه كان على وشك ارتكاب أي جرم او المساعدة على ارتكابه .... وأوجبت المادة ٥ من القانون ذاته على المحافظ ان يتحقق من صحة الخبار الذي اتخذت الاجراءات استنادا اليه واذا لم تتوافر أي حالة من الحالات فإن قرار المحافظ بوضع المستدعي تحت رقابة الشرطة لمدة سنة مرة واحدة في اليوم وعلى أن يبقى في منزله بعد غروب الشمس بساعة ولغاية مشرقها مخالف للقانون مستوجب الالغاء [١]

ويلاحظ مما تقدم أن محكمة العدل العليا لم تبسط رقابتها على ملاءمة القرارت الضبطية على اختلاف مجالاتها أو الرقابة على تناسب تدابير وإجراءات الضبط الإداري مع جسامة الأخطار التي تهدد النظام العام، إذ أن مشروعية القرارات الضبطية تقتضي مثل هذا التناسب لتأمين حماية حقوق وحريات الأفراد من تعسف سلطات الضبط الإداري[٢].

واتضح من خلال عرضـنا لموقف القضاء الإداري المقارن في الرقابة على قـرارات الضبط الإداري إنه استقر على امتداد هذه الرقابة، رقابة الوجود المادي والقانوني للوقائع، والرقابة على صحة تكييف هذه الوقائع والرقابة على ملاءمة القرارات الضبطية، وذلك تحقيقاً لمبدأ المشروعية لهذه القرارات وضماناً لعدم تجاوز سلطات الضبط الإداري لحدود اختصاصها.

---

[1] عدل عليا رقم ٢٠٠١/٥٤٣ مجلة نقابة المحامين الأعداد ١،٢،٣ /٢٠٠٢ ص ٢٠٢

[2] د. نواف كنعان، اتجاهات محكمة العدل العليا في الرقابة على سلطات الضبط الإداري، ص ١٨٤.

ويذهب الباحث إلى ما ذهب إليه جانب من ألفقه أن الفرد يحتاج إلى حماية أكثر من الإدارة في هذا المجال الهام، وإن اعتبارات الحرية يجب أن يكون لها الأولوية والترجيح، فالقضاء هو الملاذ الأخير لحقوق الأفراد وحرياتهم ضد تعدي الإدارة وافتياتها[١].

المبحث الثالث

الإثبات قانوناً: هو تأكيد حق متنازع فيه له أثر قانوني بالدليل الذي أباحه القانون لإثبات ذلك الحق[٢].

نصت المادة ٧٧ من القانون المدني الأردني "البينة على من ادعى واليمين على من أنكر"[٣]، كما نصت المادة ٤٠ من قانون البينات الأردني على أنه "القرينة التي ينص عليها القانون تعني من تقررت لمصلحته عن اية طريقة أخرى وطرق الإثبات، على أنه يجوز نقض هذه القرينة بالدليل العكسي ما لم يوجد نص بغير ذلك[٤]، وتقابله المادة ٩٩ من قانون الإثبات المصري.

---

(1) د. عادل السعيد أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، مرجع سابق، ص ٥٩٧.

(2) أحمد نشأت، رسالة الإثبات، الطبعة السابعة، الجزء الأول، ص ٢٩.

(3) القانون المدني الأردني، رق م٤٣ لسنة ١٩٧٦، الجريدة الرسمية، العدد ٢٦٤٥، ص ٢.

(4) قانون البينات الأردني رقم ٣٠ لسنة ١٩٥٢ الصادر بالجريدة الرسمية العدد ١٩٥٢/١١٠٨، ص ٢٠٠.

وقد قضت محكمة النقض المصرية بأن "المقرر في قواعد الإثبات ان من يتمسك بالثابت أصلاً لا يكلف بإثباته، إما من يدعي خلاف الأصل أو على خلاف الظاهر فعليه هو إثبات ما يدعيه[1].

يختلف تنظيم الإثبات في دعوى الإلغاء عن الإثبات في الدعاوى الأخرى، وذلك لاختلاف طبيعة تلك الدعاوى، ويعود ذلك إلى خصائص دعوى الإلغاء، وتعود هذه الخصائص إلى تعلق دعوى الإلغاء بروابط القانون العام ووجود الإدارة كطرف دائم في الدعوى بما تتمتع به من امتيازات تجعل موقفها أقوى في الدعوى من الأفراد[2].

تبرز مسألة عدم جواز تطبيق قواعد الإثبات المنصوص عليها في القوانين الأخرى على دعوى الإلغاء لعدم وجود التنظيم القانوني للإثبات في دعوى الإلغاء ولا يعني ذلك انقطاع الصلة بين أحكام الإثبات في القانون الإداري وبين أحكامه في فروع القانون الأخرى.

وعرف الفقه الفرنسي الإثبات بأنه إقامة الدليل أمام القضاء على حقيقة واقعة معينة يؤكدها أحد الأطراف في خصومة وينكرها الطرف الآخر[3].

ليست الإدارة ملزمة بذكر الأسباب التي استندت إليها في إصدار قرارها إلا إذا الزمها القانون بتسبيب قرارها، فإذا ما ذكر السبب خضع لرقابة القضاء الإداري للتأكد من مطابقته للقانون[4]، غير أن القانون قد لا يلزم الإدارة بتسبيب قراراتها فتصدر قراراً دون أن تفصح عن

---

(1) أحكام ومبادئ النقض في مائة عام من الإثبات، طعن رقم ٢٠٧٧، سنة ٥٨ قضائية/ ١٩٩٠، ص ١٩.

(2) الاستاذ خالد خلف القطارنة، إثبات دعوى الإلغاء، دراسة مقارنة، ص ٤١.

(3) La Preuve est la demonstration de la verite, 1987, N. 1107, P. 910

مشار إليه في مرجع دور القاضي الإداري في الإثبات د. هشام عبدالغني عكاشة، ص ٦.

(4) د. ماجد راغب الحلو، الدعاوى الإدارية، مرجع سابق، ص ٢١٢.

سببه، ففي هذه الحالة يفترض قيام القرار الإداري على سبب صحيح وعلى من يدعي العكس يقع عبء الإثبات وإقامة الدليل على ما يدعيه.

وسيعرض الباحث لهذا المبحث من خلال المطالب التالية:

المطلب الأول: طبيعة الإثبات الإداري وعلاقته بالإثبات العادي

المطلب الثاني: عبء الإثبات

المطلب الثالث: وسائل الإثبات

المطلب الأول: طبيعة الإثبات الإداري وعلاقته بالإثبات العادي

وسيعرض الباحث لهذا المطلب من خلال الفروع التالية:

الفرع الأول: طبيعة الإثبات الإداري

الفرع الثاني: المبادىء التي تحكم الاثبات الإداري

الفرع الأول: طبيعة الإثبات الإداري

تتحدد طبيعة الإثبات الإداري من خلال عدة عوامل تلقي بظلالها على الدعوى الإداري ومن هذه العوامل ما يؤثر في الإثبات بشكل مباشر، ومنها ما يؤثر بشكل غير مباشر وتقوم كل هذه العوامل حول فكرة وجود الإدارة كسلطة عامة تتمتع بامتيازات معينة وتستهدف تحقيق المصلحة العامة كطرف دائم في الدعوى الإدارية على نحو ينتفي معه التوازن العادل بين

الطرفين[١] وذلك أن تمتع الإدارة بامتيازات عديدة تجعلها بمركز أقوى من الفرد سواء أكانت مدعية (وهو أمر نادر الحدوث) أو مدعٍ عليها غالباً، وتستهدف الإدارة تحقيق المصلحة العامة ولتحقيق هذا الهدف لا بد من وسائل وامتيازات تمكن الإدارة للقيام بالمسؤولية الملقاة على عاتقها. ومن هذه الامتيازات السلطة التقديرية، وهي سلطة ليست مطلقة، وهي تخضع للرقابة القضائية وأن تفاوتت في مداها، ومن جوانبها في المجال التقديري التحقق من أن عمل الإدارة صدر مستهدفاً الصالح العام[٢].

ومن امتيازات الإدارة أعمال السيادة، ذلك أن هذا الامتياز ينزع اختصاص القضاء من النظر في النزاع المعروض عليه، فإذا ما تقررت صفة عمل سيادة لقرار ما فليس أمام القضاء إلا أن يحكم بعدم الاختصاص أياً كانت طلبات المدعي في دعواه، أي سواء تعلقت بالإلغاء أم التعويض[٣].

ومن امتيازات الإدارة خضوع تصرفات الإدارة لقواعد القانون العام مما يجعلها غير متساوية مع الأفراد لكون المصلحة التي يسعى إليها الأفراد هي مصلحة خاصة، بينما المصلحة التي تسعى الإدارة إلى تحقيقها هي مصلحة عامة.

وأكدت المحكمة الإدارية العليا في مصر "أن قضاء هذه المحكمة استقر على أن الدعوى الإدارية تقوم على روابط القانون العام وتتمثل في خصومة مردها إلى المبدأ الشرعية وسيادة

---

[1] أحمد كمال الدين موسى، نظرية الإثبات في القانون الإداري، رسالة دكتوراه، مطابع الشعب، القاهرة ١٩٧٦، ص ٤٦.
[2] د. محمود حافظ، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣، ص ٤٦.
[3] د. سليمان الطماوي، قضاء الإلغاء، الكتاب الأول، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٦، ص ٣٦٢.

القانون وتتحرر بالتالي من لدد الخصومة الشخصية التي تهيمن على منازعات القانون الخاص"(١).

وقضت محكمة العدل العليا الأردنية "أن دعوى الإلغاء هي دعوى موضوعية القصـد منها ليس مجرد الدفاع عن المشروعية والصالح العام فحسب بل والدفاع عن مصلحة ذاتية للمستدعي أثر فيها القرار المطعون فيه تأثيراً مباشراً حتى تكون هذه المصلحة قرينة على جدية الدعوى"(٢).

وأكدت محكمة العدل العليا ترجيح المصلحة العامة على مصلحة الأفراد حيث قضت "أنه وإن كانت القاعدة توجب استقرار الأوامر والقرارات الإدارية الصادرة لصالح الأفراد إلا أنه يجوز الغاء هذه القرارات أو تجميدها عند تعارضها مع الصالح العام ويجب ترجيح المصلحة العامة إذا لم يمكن التوفيق بين المصلحتين(٣).

وتعتبر الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة ذات أثر غير مباشر على الدعوى الإدارية وإجراءاتها الخاصة بالإثبات(٤)، ومن الامتيازات ما تظهر آثارها بصورة واضحة ومنها حيازة الإدارة للأوراق اللازمة للفصل في الدعوى، وامتياز المبادرة وامتياز التنفيذ المباشر للقرارات الإدارية وامتياز تمتع القرارات الإدارية بقرينة السلامة والصحة. فالأعمال الإدارية تغلب عليها الصفة الكتابية وتحتفظ الإدارة بجميع الأوراق التي تبين سير عملها وفقاً لأنظمتها، وتعتبر الأدلة الكتابية من أهم الوسائل المتبعة في إثبات دعوى الإلغاء، ولأن الإدارة تحوز الأوراق تقف في

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا رقم ٣١١ لسنة ٣١ قضائية، ١٩٨٩.

(2) عدل عليا الأردنية رقم ٨٠/٨٢، محمد خلاد، مجموعة المبادئ القانونية لمحكمة العدل العليا، الجزء الثاني، ص ٨٨٤.

(3) عدل عليا الأردنية ٨٢/٢ محمد خلاد، ص ٨٨٦.

(4) الاستاذ خالد القطارنة، إثبات دعوى الإلغاء، مرجع سابق،ص ٤٩.

موقف أقوى من الفرد، والفرد لا يعلم بمعظم ما تحتويه هذه الأوراق من معلومات قد تفيده في طعنه وأكدت المحكمة الإدارية العليا المصرية أهمية الأوراق بقولها "النظام الإداري يقوم على مبدأ التنظيم اللائحي المسبق لإجراءات وخطوات أداء العمل الإداري وتوزيع الاختصاص بين العاملين في انجاز مهامه وتحتفظ الإدارة طبعاً لمقتضيات النظام العام الإداري بجميع الوثائق والملفات المتعلقة بالأعمال التي تقوم بها وتعد هذه الوثائق والملفات الأمر الحاسم في المنازعات الإدارية[١].

وتملك الإدارة تنفيذ قراراتها بمواجهة الأفراد بطرق مختلفة ومنها التنفيذ المباشر وهو طريق تلجأ الإدارة اليه لتجنب النفقات وضياع الوقت والجهد[٢]. وهو ما أقره الفقه والقضاء، ويعرف امتياز التنفيذ المباشر بأنه "حق الإدارة في أن تنفذ أوامرها على الأفراد بالقوة الجبرية في ما إذا رفضوا تنفيذها اختياراً دون حاجة إلى اذن سابق من القضاء[٣]. ولا شك أن لهذا الامتياز تأثيراً مباشراً على دعوى الإلغاء.

وتفترض قرينة سلامة وصحة القرارات الإدارية أن كل قرار إداري يعتبر سليماً وخالياً من العيوب التي من الممكن أن تشوبه وذلك من تاريخ سريانه حتى تاريخ إنهاء العمل به، فالقرار الإداري سواء كان مسبب ام غير مسبب يفترض أنه قام على سبب صحيح وصدر وفقاً للصالح العام، وأكدت محكمة العدل العليا الاردنية في العديد من أحكامها على هذه القرينة بقولها "أن القرار الإداري يحمل قرينة السلامة حين قيامه، والأصل أن يصدر مراعاة لمقتضيات المصلحة

---

[1] حكم المحكمة الإدارية العليا بطعن رقم ١٩٧٢، سنة ٣ قضائية جلسة ١٩٩١/١١/٢٤.

[2] الأستاذ خالد القطارنة، المرجع السابق، ص ٥١.

[3] د. سليمان الطماوي، النظرية العامة في القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٦٣٥.

العامة، وأن يقوم على سبب يبرر صدوره، ولا يؤثر على صحة القرار عدم ملاءمته مع المصالح الخاصة ما دام أنه قد صدر وفقاً لما يقتضيه صالح العمل بشكل عام[(١)].

وقد سارت محكمة العدل العليا في بعض أحكامها وفقاً لما استقر عليه الفقه والقضاء المقارن من أن قرينة سلامة القرارات الإدارية، هي قرينة بسيطة حيث قضت "لا يشترط لإثبات فساد القرار الإداري أن يتم بحجج حاسمة بل يكفي أن تقوم قرائن كافية لزعزعة ثقة المحكمة في قرينة سلامة القرار[(٢)].

وتركت الامتيازات السابقة الممنوحة للإدارة أثر بالغاً على جميع إجراءات دعوى الإلغاء، أدت إلى وضع غير متوازن لأطراف الدعوى، فالفرد هو المدعي غالباً ويفهم من النصوص القانونية أن الفرد عادة هو المدعي، حيث نصت المادة ٢٥ من قانون مجلس الدولة المصري "تعلن العريضة ومرفقاتها إلى الجهة الإدارية المختصة والى ذوي الشأن في ميعاد لا يجاوز سبعة أيام من تاريخ تعديلها[(٣)] ونصت المادة (١) من قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢ "تقام دعوى الإلغاء على مصدر القرار المطعون فيه"[(٤)] ولا تمنع هذه النصوص أن تكون الإدارة مدعية في حالات استثنائية وهو ما يفهم من نص المادة ٥/ب من قانون محكمة العدل العليا الأردنية "يمثل رئيس النيابة العامة الإدارية.. أشخاص الإدارة العامة لدى محكمة العدل العليا سواء أكانوا مدعين أو مدعياً عليهم"

---

(1) عدل عليا ، رقم ٩٠/١٩١، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، عدد ٤٠٣، ١٩٩١، ص ٣٩١.

(2) عدل عليا , رقم ٩٤/٣٠٨ مجلة نقابة المحامين الأردنيين، عدد ٤،٥، ١٩٩٦، ص ٦٧٦.

(3) قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ وتعديلاته، الطبعة السابعة، الهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية، ١٩٩٨.

(4) المادة ٥/ب من قانون محكمة العدل العليا، رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢.

الفرع الثاني: المبادئ التي تحكم الإثبات الإداري

تتعدد انظمة الاثبات وهي نظام الإثبات الحر (المطلق) ونظام الإثبات القانوني المقيد ونظام الإثبات المختلط، وإذا كانت التشريعات الجنائية تأخذ بنظام الإثبات الحر والتشريعات المدنية تأخذ بنظام الإثبات المختلط فما هو النظام الذي يحكم الإثبات الإداري ويتفق مع طبيعته الخاصة؟ ظهرت في فرنسا آراء فقهية كثيرة تكاد تجمع على أن نظام الإثبات الحر هو الذي يحكم الإثبات الإداري، حيث أشار بعض الفقه إلى أن الإثبات حر في القضاء الإداري فيما عدا بعض الاستثناءات وهي أن الإقرار واليمين لا محل لهما في القضاء الإداري بالإضافة إلى الالتزام الكتابي في حالات معينة(١).

وظهر في مصر اتجاهان، يرى الاتجاه الأول أن النظام الذي يحكم الإثبات الإداري هو نظام الإثبات المختلط، ذلك أن الإثبات الإداري كثير ما يكون مقيداً بنماذج لائحية وطرق مرسومة محددة بحيث قد لا يتقيد بالدليل الحر وأن دور القضاء هو دور استيفائي ويتراوح هذا الدور بين نظام الإثبات القانوني الذي يتقيد بأدلة معينة لا تثبت الحقيقة القضائية إلا بها وبين الإثبات المطلق الذي يحول الأدلة التي تعرض عليه إلى مجرد قرائن مكتوبة(٢).

ويرى الاتجاه الثاني أن الدور الإيجابي للقاضي الإداري في مجال إجراءات الإثبات يتسق مع المذهب الحر في الإثبات، وأن القاضي لا يترك مهمة الإثبات على عاتق الأفراد وإنما يقوم هو بنفسه بدور كبير في البحث عن الحقيقة(٣).

---

(1) د. أحمد كمال الدين موسى، نظرية الإثبات في القانون الإداري،مرجع سابق، ص ٤٦.

(2) د. مصطفى كمال وصفي، أصول اجراءات القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٤٣١.

(3) د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، ١٩٩٦، مرجع سابق، ص ٦٣٢.

ويرى بعض[١] الفقه أن الاتجاه الاول منتقد ذلك أن المذهب المختلط يحدد الأدلة ويعين قوة بعضها في الإثبات وهو أمر لا يتحقق في الإثبات أمام القضاء الإداري، وأن عناصر الإثبات القائمة في المذهب الحر متوافرة في القضاء الإداري، ويملك القاضي الإداري القيام بدور إيجابي في الوصول إلى الحقيقة بجميع الطرق بمراعاة الضمانات القضائية وطبيعة الدعوى الإدارية، والواضح أن الجانب الأكبر من الفقه يميل إلى اعتبار المذهب الحر هو الذي يحكم الإثبات الإداري، فمجلس الدولة حر في تقدير ما يقدم إليه من أدلة وليس هناك في نصوص قانون مجلس الدولى المصري ما يقيد القضاء في الإثبات[٢].

وفي الأردن ذهب بعض الفقه وقبل صدور قانون محكمة العدل العليا رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢ أن دور القاضي يقتصر على إدارة الجلسات وتطبيق القانون تطبيقاً سليماً، فهو مثلاً لا يستطيع أن يلقي عبء الإثبات على عاتق الإدارة ليقيم التوازن العادل بين أطراف الدعوى كما يفعل القاضي الإداري في مجلس الدولة الفرنسي أو المصري[٣].

ويرى بعض الفقه أن هذا الرأي لا يتفق مع الإثبات الإداري، ذلك أن الدعوى الإدارية لها طبيعتها الخاصة التي لا تتماشى مع الأنظمة المقيدة وأن النصوص القانونية لا تقيد القاضي الإداري في كل إجراءات الدعوى وأن النصوص لا تمنع القاضي الإداري من إلقاء عبء الإثبات على الإدارة لإعادة التوازن العادل بين أطراف الدعوى[٤] وهو ما أكدته محكمة العدل العليا "استقر الاجتهاد بأن القضاء الإداري قضاء إنشائي يخلق الحلول المناسبة وفقاً لطبيعة المنازعة

---

[1] د. أحمد كمال الدين موسى، نظرية الإثبات في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٤٤.

[2] د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص ٧٨٧.

[3] د. احمد عودة الغويري، إجراءات التقاضي الإدارية أمام محكمة العدل العليا الأردنية، مرجع سابق، ص ٢٣٦.

[4] الاستاذ خالد القطارنة، إثبات الدعوى الإدارية، مرجع سابق، ص ٧٦.

واحتياجات المرفق العام[1] ويرى بعض الفقه أن النظام الذي يحكم الإثبات الإداري بالنظر إلى تطبيقات محكمة العدل العليا يميل إلى المذهب المختلط[2].

ويرى الباحث أن الإثبات الحر هو الذي يحكم القضاء الإداري أمام محكمة العدل العليا وأن يتحرر القاضي الإداري من أي قيود لا تضعها عليه النصوص، وأن يتدخل إيجابياً بالدعوى خاصة أن الإدارة بامتيازاتها الكثيرة هي الطرف القوي في الدعوى ويحبذ الباحث لو أن المشرع ينص على سن إجراءات للتقاضي تأخذ بالنظام الحر في الإثبات.

المطلب الثاني: عبء الإثبات

تنطبق القاعدة الأصولية العامة التي تقضي بأن البينة على من ادعى في مجال إثبات عيب السبب، أي أنه يجب على الطاعن أن يثبت انعدام الوقائع المكونة لركن السبب أو حدوث خطأ في الوصف القانوني ويضطلع القاضي الإداري بدور هام، حيث أن القرارات الإدارية لا تتضمن دائماً الأسباب التي استندت إليها الإدارة في إصدارها، مما يجعل مهمة الطاعن عسيرة في الإثبات وسيعرض الباحث لهذا المطلب من خلال الفروع التالية:

الفرع الأول: عبء الإثبات في حال ذكر أسباب القرار الإداري الضبطي

الفرع الثاني: عبء الإثبات في حال عدم ذكر أسباب القرار الإداري الضبطي

الفرع الثالث: موقف القضاء المقارن من عبء الإثبات.

---

(1) عدل عليا الأردنية، ٩٧/١٨١ مجلة نقابة المحامين الأردنيين، عدد (١٠، ١١) ١٩٩٨، مرجع سابق، ص ٣٧٦٩.

(2) الاستاذ خالد القطارنة، إثبات الدعوى الإدارية، مرجع سابق، ص ٧٦.

الفرع الأول: عبء الإثبات في حال ذكر أسباب القرار الإداري الضبطي

ليست الإدارة ملزمة بذكر أسباب القرار الإداري إلا إذا أوجب القانون عليها ذلك، فإذا ما ذكرت أسباب القرار الإداري بموجب التزامها بذكرها أو من تلقاء نفسها، فإنها تخضع لرقابة القضاء الإداري، فقد تكون الإدارة ملزمة قانوناً بالافصاح عن الأسباب التي استندت إليها لإصدار قرارها، وقد تقوم بتسبيب القرار اختياراً من جانبها، فيضطلع القضاء الإداري ويقوم بالرقابة على هذه الأسباب للتأكد من وجودها المادي ومن صحة تكييفها القانوني، ولا يشكل إثبات عيب السبب صعوبة إذا كشفت الإدارة مضطرة أو مختارة عن أسباب قرارها إلا أن الصعوبة الحقيقية في الإثبات تبدو في حالة أحجام الإدارة عن ذكر الأسباب المبررة لإصدار القرار[١] والإدارة هي الطرف الذي يحوز أدلة الإثبات، بينما لا يعلم الفرد ما تتضمنه اللوائح والاوراق من وقائع وبيانات، والإدارة عادة ما تقف في موقف المستدعى ضده، في حين يقف الفرد الضعيف في مركز المدعي، ومن هنا نشأت ظاهرة عدم التوازن بين طرفي الدعوى الأمر الذي أبرز الدور الإيجابي للقاضي الإداري وسلطاته[٢]. إن الوقائع المدرجة في صلب القرار كسبب له تعتبر صحيحة ما لم يقدم المستدعي البينة لإثبات عدم صحتها[٣].

وفي حال تعدد أسباب القرار الإداري، نجد أن المحكمة الإدارية العليا أخذت بمبدأ (السبب الحاسم أو السبب الأهم حيث قضت "...أن رفض جهة الإدارة الترخيص للمدعي بالسفر إلى

---

(1) د. عبدالعزيز خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص ٢٧٠.

(2) د. أحمد كمال الدين موسى، نظرية الإثبات في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٠.

(3) د. حنا ندة، القضاء الإداري في الأردن، مرجع سابق، ص ٤٢٨.

الخارج إنما يقوم على سببين أولهما... وإذا كانت الواقعة محل السبب الأخير، والسبب الأهم، لم تثبت من التحقيق الذي أجرته المحكمة، فإن هذا السبب يكون قد انتزع من غير أصول تنتجه وليس له دليل على الأوراق، وكان تقدير الجهة الإدارية في عدم الترخيص للمدعي بالسفر إلى الخارج وقد قام على السببين مجتمعين، فإن تخلف أحد السببين المذكورين، وهو الأهم، طبعاً لما سلف الإيضاح يعيب القرار المطعون فيه ويتعين لذلك القضاء بإلغائه[١].

ويقلب القضاء في بعض الأحيان قاعدة الإثبات رأساً على عقب ويلقي بالعبء على عاتق الإدارة، وذلك حينما يطلب من الإدارة إثبات مشروعية الأسباب الواقعية خصوصاً إذا كانت تلك الأسباب عامة ومرسلة وفضفاضة[٢] ويكتفي القضاء الإداري في بعض الأحيان بمجرد وجود قرائن جدية على انعدام الوجود للوقائع التي لم تنفيها الإدارة.

الفرع الثاني: عبء الإثبات في حال عدم ذكر أسباب القرار الإداري الضبطي

إذا لم تذكر الإدارة الأسباب التي بنت عليها قرارها الإداري سواء في صلب القرار الإداري أم أمام القضاء[٣]، فإن عبء إثبات السبب يصبح ثقيلاً على المدعي، لأن القرينة المفترضة أن القرارات الإدارية تصدر مستندة إلى أسباب صحيحة، وأنه على المدعي أن يثبت عكس هذه القرينة، كما أن المدعي لا يستطيع أن يجبر الإدارة على تقديم ما في جعبتها من المستندات التي تؤيد دعواه. والقاعدة العامة أن الإدارة لا تلتزم بإبداء السبب إلا ما استثنى من

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، قضية رقم ١١١٥، مجموعة أحكام المحكمة في عشر سنوات ١٩٧٣، ص ٨٠.

(2) د. علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص ٩١١.

(3) د. عبدالغني بسيوني عبدالله، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٢٦٦.

ذلك بنص خاص والمدعي في هذه الحالة مكلف بإثبات أن قرار الإدارة مشوب بعيب في سببه، وقد يعجز المدعي في كثير من الأحيان عن الإثبات لاختلال التوازن بين قرارات الإدارة والمدعي في مجال الإثبات، فالإدارة تملك من الأدلة ما يكفي لحسم الدعوى لصالح المدعي وذلك من واقع ما تحتفظ به من مستندات، ولكنها لن تقدم بها طواعيه إلى القضاء فهي خصم في دعوى تسعى لكسبها[١] وقد أعفى القضاء الإداري المدعي من تحمل هذا العبء ونقله إلى جانب الإدارة بشرط أن يثير المدعي قرائن مقنعة تشكك في صحة أسباب القرار الإداري محل الطعن، وإذا استطاعت الإدارة إزالة ما أثاره الطاعن حول صحة أسباب القرار الإداري من شكوك القي على الطاعن مرة أخرى عبء الإثبات[٢]. وقضت محكمة العدل العليا الاردنية بان عبء الاثبات في حال عدم ذكر اسباب القرار الإداري يقع على المدعي حيث جاء في احد احكامها "استقر الاجتهاد على ان الإدارة غير ملزمة بتسبيب قرارها اذا لم يلزمها القانون بذلك، وان القرار الإداري يصدر مصحوبا بقرينة السلامة والصحة وعلى صاحب الشأن إثبات عكس ذلك"[٣]

ويلاحظ أن محكمة العدل العليا الأردنية القت على كاهل المدعي إثبات العكس وهو طرف ضعيف لا يحوز الأدلة والأوراق كما الإدارة، ويحبذ الباحث ان يقوم القاضي الإداري بدور ايجابي وان لا يلقي عبء الاثبات على المدعي لوحده، اذ قد يعجز المدعي عن اثبات العكس، وبالتالي تفلت بعض القرارات الإدارية من الرقابة القضائية وهنا يتمنى الباحث لو كان القضاء

---

(1) د. عبدالعزيز خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص ٢٧٢.

(2) د. عبدالعزيز خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص ٢٧٤.

(3) عدل عليا الأردنية رقم ٢٠٠٣/٤٥٣ عدد ٢٠٠٤/١،٢،٣ ص٦٠

الإداري الاردني على درجات كما هو القضاء الإداري المقارن لما في ذلك من تنوع في الاجتهادات القضائية .

الفرع الثالث: موقف القضاء المقارن من عبء إثبات عيب السبب

الأصل هو افتراض سلامة القرارات الإدارية غير المسببة، وإنها تقوم على أسباب صحيحة تبررها إذا لم يشترط القانون ذكر السبب، فإذا ما أوجب القانون ذكر السبب، فإنه يصبح في هذه الحالة شرطاً شكلياً يبطل تخلفه القرار الإداري[١] وفي هذا تقول محكمة العدل العليا الأردنية "من المسلم به فقهاً وقضاء أن كل قرار إداري يصدر عن الإدارة يعتبر أنه قام على أسباب صحيحة ومستهدفاً المصلحة العامة ما لم يثبت الطاعن عكس ذلك[٢]، وسواء الزم القانون الإدارة بتسبيب قرارها أو ذكرت الأسباب اختياراً فإنها تكون خاضعة لرقابة القضاء شأنها في ذلك شأن حالة القرار الذي يصدر مسبباً ابتداء. أما إذا أصدرت الإدارة قرارها مجرداً من الأسباب، فإن مهمة المدعي تصبح عسيرة، لأن الأصل هو قرينة سلامة القرارات الإدارية، وعدم التسبيب هذا لا يجعل القرار معيباً من حيث الشكل، بل تفترض أنه قام على أسباب صحيحة ما لم يثبت الطاعن عكس ذلك.

يظهر أن القضاء الإداري في القوانين (فرنسا، مصر، الأردن) لم تحدد طرقاً معينة للإثبات كما هو الشأن بالنسبة للنصوص المدنية، مما يعني أن القاضي الإداري غير ملزم بطرق

---

(1) د. عمر الشوبكي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٣٥١.

(2) عدل عليا ٨١/٧٧، مجلة نقابة المحامين، العدد ١٩٨٢/١،٣، ص ١٩٠.

معينة للإثبات، وإنما له أن يحدد بكل حرية طرق الإثبات المقبولة أمامه والتي تلائم الدعوى المعروضة[١]،إن الإدارة التي تحوز الأوراق والملفات والمستندات المتعلقة بالدعوى يجب أن تكون مثالاً يحتذى في الحياد والتجرد.

إن الإدارة وإن كانت تتمتع بسلطة تقديرية في سبيل إصدار قراراتها مما يدخل في نطاق الملاءمة التقديرية التي تملكها الإدارة في إطار المصلحة العامة، فإنها مع ذلك تخضع للرقابة القضائية.

ولا يشترط الفقه الإداري الدليل القاطع في الإثبات وإنما اكتفى بمجرد زعزعته قرينة الصحة المفترضة في قيام القرار المطعون فيه على أسبابه، إذ قد يقدم المدعي الإثبات المطلوب في صورة قرائن قوية تكفي لزعزعة الثقة في صحة البيانات[٢] ومن شأنه ذلك نقل عبء الإثبات باعتبار أن هذه القرينة هي قرينة بسيطة وبالتالي يمكن للمدعي إثبات العكس أمام القضاء المدني[٣].

ويقول الدكـتور سـليمان الطماوي "على أنه ليـس من الضروري أن تكـون الحجج التي يقدمها الأفراد حاسمة في إثبات فساد أسباب القرار، بل يكفي أن تتزعزع ثقة المحكمة في قرينة السلامة التي سبقت الإشارة إليها ... فإن من شأن هذه الاعتبارات أن تتزعزع قرينة

(1) د. أحمد كمال الدين موسى، المرجع السابق، ص ٤٧٥.
(2) د. هشام عبدالمنعم عكاشة، دور القاضي الإداري في الإثبات، مرجع سابق ص ٨٣.
(3) د. أحمد كمال الدين موسى، المرجع السابق، ص ٧٣.

الصحة المفترضة في قيام القرار المطعون فيه على أسبابه، وتنقل عبء الإثبات على جانب الحكومة[١].

وتقول محكمة العدل العليا الأردنية "أن القرار الإداري يصدر متمتعاً بقرينة الصحة والسلامة حتى ترد بينه قاطعة على عكسها أو تزعزعها[٢].

وتقول المحكمة أيضاً: وليس من الضروري على ما استقر عليه القضاء الإداري أن تكون الحجج التي يقدمها المستدعي حاسمة في إثبات فساد أسباب القرار، بل يكفي أن يزعزع ثقة المحكمة في قرينة للسلامة القرار وعلى النيابة العامة الإدارية أو المستدعى ضده الحيلولة دون تشكيك المحكمة في قيام القرار على سببه المبرر وبما يترتب على ذلك من اعتباره أيضاً مشوباً بعيب الانحراف وفقاً للمبادئ المقررة، وللمحكمة في هذه المسألة مد رقابتها القضائية إلى الوقائع وإلى أن هذا السبب يستخلص استخلاصاً سائغاً من أصول تنتجه باعتبار القرار الإداري تصرفاً قانونياً، لا يقوم بغير سببه الذي هو أحد أركانه[٣].

وتقول محكمة العدل العليا في أحد أحكامها "أن عبء إثبات عدم مشروعية أسباب القرار الإداري تقع على عاتق المدعي وإلا رفض إلغاء القرار[٤].

ومن المبادئ التي استقر عليها الفقه والقضاء الإداريان في مجال الرقابة على أسباب القرار الإداري وعبء الإثبات لمشروعية هذه الأسباب أن القاضي الإداري يمكنه الطلب من

---

[1] د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٢١٧.
[2] عدل عليا رقم ٩٤/١٦٩، ومجلة نقابة المحامين، ١٩٩٥، ص ٣١٩٢.
[3] عدل عليا رقم ٨٩/١٤١، مجلة نقابة المحامين ١٩٩٠، ص ٢٤١٣.
[4] عدل عليا الأردنية رقم ٨٤/١٢٥، مجلة نقابة المحامين، ص ١٠٨٠، سنة ١٩٨٥.

الإدارة الكشف عن أسباب قراراها، فإن هي تقاعست أو امتنعت عن بيانها فإنه لا يأخذ بقرينة صحة القرار المطعون فيه، ويقيم محلها قرينة أخرى لصالح المدعي وهي اقرارها وتسليمها بصحة ما يدعيه ومن ثم الحكم بإلغاء القرار، وبهذه القرينة يستبدل القضاء عبء إثبات أن القرار قائم على سبب صحيح، ويلقيه على عاتق الإدارة، طالما أنها تملك الأوراق والمستندات المتعلقة بموضوع النزاع[١].

وذهبت محكمة العدل العليا إلى تأكيد قرينة سلامة القرارات الإدارية حيث قضت "من المستقر عليه فقهاً وقضاء أن كل قرار إداري يصدر محمولاً على قرينة الصحة والسلامة إلى أن يثبت العكس، وعليه فإذا لم يقدم المستدعي ما يجرح القرار المطعون فيه أو ينال من صحته فيعتبر القرار الطعين قائماً على سببه القانوني والواقعي[٢] وذهبت المحكمة إلى أكثر من ذلك فقد تطلبت في بعض الاحكام من المستدعي تقديم الدليل القاطع لنقض هذه القرينة وذلك بخلاف ما استقر عليه الفقه والقضاء المقارن، وبخلاف ما استقرت عليه في بعض أحكامها حيث قضت "استقر الفقه والقضاء على أن كل قرار إداري يفرض أنه صدر صحيحاً وفي حدود المصلحة العامة ما لم يقيم الدليل القاطع على خلاف ذلك"[٣] وموقف محكمة العدل العليا بخصوص مسائل الجنسية موقف يحمد، فإذا ادعت الإدارة بأن حامل الجنسية متنازل عنها فعليها عبء الإثبات حيث قضت "أن توصية الجهات الأمنية بأن لا تعطي المستدعي جواز سفر أردني لا تؤثر على حق المستدعية بالحصول على جواز سفر أردني ما دام أنها لم تتنازل عن جنسيتها ولم تثبت

---

[1] حسن محمد مصطفى، مدى التزام الإدارة بايضاح الأسباب أمام القضاء الإداري، مجلة إدارة قضايا الحكومة، العدد الأول،١٩٨٤ ص ٩٤

[2] عدل عليا الأردنية رقم ٩٣/٣١٩، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، عدد (٤، ٥) ١٩٩٤، ص ٦٩٦.

[3] عدل عليا ٩٦/٣٣، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، عدد (٧، ٨) ١٩٩٦، ص ١٧٠١

النيابة العامة أنها اكتسبت جنسية أخرى، وتنازلت عن الجنسية الأردنية[١] وإذا ادعت الإدارة بحصول أي مواطن على جنسية أخرى، فيتوجب عليها إقامة الدليل فقد قضت "لا يكاف المستدعي بإثبات أنه لم يحصل على الجنسية اللبنانية، لأن البينة لا تقام في مثل هذه الحالة على النفي ولا يجوز اعتبار المستدعي متجنساً بالجنسية اللبنانية ما لم يكن لدى دائرة الجوازات العامة بينة تثبت هذه الواقعة[٢].

ويقع عبء إثبات توفر شرط الاقامة للحصول على الجنسية الأردنية على المستدعي حيث قضت "تشترط المادة الرابعة من قانون الجنسية رقم ٦ لسنة (١٩٥٤) للحصول على الجنسية الأردنية، توفر شرط الإقامة ولا بد لإثبات هذا الشرط أن يقدم الدليل القاطع عليه من الجهات المختصة المسؤولة عن إقامة الأجانب أو المواطنين العرب في المملكة ولا تثبت الإقامة بامتلاك المستدعي لقطعة أرض في الاردن ودراسة أبنائه فيها وعليه فيكون القرار الصادر عن مجلس الوزراء بعدم منحه الجنسية متفقاً والقانون[٣].

ويلاحظ أن محكمة العدل العليا سارت خلاف ما استقر عليه الفقه والقضاء المقارن من حيث تطلب الدليل القاطع مما أدى إلى تباين في الأحكام القضائية، ومن الواجب أن تسير على ما استقر عليه الفقه والقضاء في الأنظمة المقارنة من تطلب الحد الأدنى لنقض قرينة سلامة

---

[1] عدل عليا ٨٦/٢٤، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، عدد (٩، ١٠)، ١٩٨٦، ص ١١٧٤.
[2] عدل عليا رقم ٨٤/٩، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، عدد ٥، ١٩٨٤، ص ٦٥٥.
[3] عدل عليا الأردنية رقم ٩٤/١٢٨، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، عدد (١، ٢) ١٩٩٥، ص ٧٩.

القرارات الإدارية وليس تطلب الدليل القاطع، ويتعين على محكمة العدل العليا تحديد ماهية زعزعة قرينة السلامة التي أخذت بها في مجال إثبات عدم مشروعية القرارات المطعون بها[1].

ويرى الباحث أن لا ضرورة قانونية وعملية لاشتراط الدليل القاطع لنقض قرينة الصحة للقرارات الإدارية، فصحة القرارات مفترضة أصلاً وأثبت النهج الذي سار عليه القضاء الفرنسي والمصري والذي لم يتشدد في ضرورة توافر الدليل القاطع لنقض هذه القرينة وأن الأخذ بما يكفي لزعزعة قرينة صحة وسلامة القرارات الإدارية فيه من الضمانات من أن الإدارة تلتزم بمبدأ المشروعية.

المطلب الثالث: وسائل إثبات عيب السبب في قرارات الضبط الإداري

سيعرض الباحث إلى هذا المطلب من خلال الفروع التاليين عن:

الفرع الأول: قرائن إثبات عيب السبب

الفرع الثاني: الأدلة الكتابية

الفرع الثالث: الوسائل الاخرى في الاثبات

---

[1] د. علي خطار شطناوي، الضوابط القضائية التي أوردتها محكمة العدل العليا على ممارسة الإدارة لصلاحيتها التقديرية، ص ٢١.

الفرع الأول: قرائن إثبات عيب السبب

أولاً: قرينة السبب الوهمي أو الصوري للقرار الإداري

يدخل ضمن عدم صحة السبب الذي بنى عليه القرار الإداري إخفاء الإدارة السبب الحقيقي لقرارها والتذرع بسبب آخر خلافاً للواقع.

ومن أحكام محكمة القضاء الإداري قضت "ومن حيث إن قضاء هذه المحكمة جرى على أنه فيما يتعلق بأسباب القرار الإداري أنه كما الزم المشرع صراحة في القوانين واللوائح جهة الإدارة بتسبيب قراراتها وجب ذكر هذه الأسباب التي بني عليها القرار واضحة جلية... ومن حيث أن البادئ من الأوراق وعلى ما سبق البيان أن المطعون ضده أورد قيام الجهة الإدارية بإصدار عدة تراخيص لمحلات من النوع الأول المشار إليه... ومن ثم يكون القرار الطعين بحسب الظاهر من الأوراق قد قام فاقداً السبب الصحيح لعدم إصداره مما يتوافر معه ركن الجدية للقضاء بوقف تنفيذه[١].

ثانياً: قرينة الوقائع غير الصحيحة التي بني عليها القرار الإداري

راقبت محكمة العدل العليا الاردنية صحة الوقائع التي شكلت سببا للقرار الإداري حيث قضت لإثبات عيب السبب بمناسبة الطعن بقرار مجلس الوزراء المتعلق بالسماح لأحد الأجانب بتملك العقارات في الأردن بقولها "وحيث إن وزير المالية عندما رفع تنسيب لمجلس الوزراء ذكر

---

[1] حكم محكمة القضاء الإداري المصري، رقم ١٥١٣ لسنة ٣٤ قضائية ١٩٩٣، مشار إليه في الموسوعة ٤٠٣

بأن المستدعي لا يوجد له أموال غير منقولة في المملكة، وحيث أن مجلس الوزراء أقام قراره على ما جاء بهذا التسبيب وأساسه الواقعة سالفة الذكر، وهي عدم سبق التملك للمذكور بحيث شكلت سبباً للقرار، وحيث ثبت عدم صحة هذه الواقعة إذ تبين أن المذكور يملك عدداً من قطع الأراضي السكنية في عدة مدن، وأن المشرع أجاز استثناء تملك الأجانب للعقارات في المملكة وأورد القيد الاحترازي بأن تكون بالقدر الكافي لسكن ذلك الأجنبي، مما يترتب علي انهيار القوام الخاص للقرار المشكو منه ويجعله معيباً بعيب السبب مخالفاً للقانون مستوجب الإلغاء[1].

ثالثاً: قرينة عيب السبب في القرارات الضبطية المتعلقة بالحريات العامة

راقبت محكمة العدل الاردنية صحة الأسباب في ما يتعلق بالقرارات الضبطية المتعلقة بالحريات العامة حيث قضت "... إن السبب الحقيقي الذي استند إليه المستدعى ضده... كان بناء على تقارير وكتب الجهات الأمنية المتعلقة بالمستدعين ونشاطهم والتي تعتبر بدرجة سري جداً والتي تقضي المصلحة العامة عدم إفشاء مضمونها بالنسبة لكل منهم، وحيث إن هذه الوثائق السرية يتنافى افشاؤها والمصلحة العامة، ولا تملك المحكمة الزام الإدارة بإبرازها وفقاً لقانون أصول المحاكمات الحقوقية فإنه لا محل للقول بأن هذا القرار لا يستند إلى أساس قانوني أو واقعي[٢].

---

[1] عدل عليا رقم ٢٥ مجلة نقابة المحامين ١٩٩٣، ص ١٤٥٦.

[2] عدل عليا، رقم ٨٦/١١٥، مجلة نقابة المحامين ١٩٨٧، ص ٤٠٢.

يملك القاضي الإداري حرية واسعة بالنسبة لوسائل الإثبات، فله تقدير البينات التي يحتويها ملف الدعوى، فإذا رأى أن ما يحتويه الملف لا يكفي للفصل في النزاع وأن الأمر يتطلب إجراء تحقيقات إضافية أو القيام بأي وسيلة من وسائل الإثبات قام بذلك الاجراء وتخوله وتسعفه النصوص القانونية حيث نصت المادة ٢٠ من قانون محكمة العدل العليا الأردنية "للمحكمة أن تصدر أي قرار تمهيدي تراه مناسباً في الدعوى سواء عند تقديمها أو بعد المباشرة في النظر فيها وذلك بناءً على طلب معلل من صاحب المصلحة من الطرفين".

ولا يتقيد القاضي الإداري في ممارسته لسلطته التقديرية في تحديد وسيلة الإثبات المناسبة لا يتقيد بطلبات الطرفين، بل حتى لو اعترض عليها الطرفان[١] وهذا ما قضت به المحكمة الإدارية العليا المصرية "من المقرر قانوناً أنه في الأحوال التي يجيز فيها القانون الإثبات بدليل قوامه الشهادة أو البينة فإن للمحكمة الموضوع سلطة التقدير للسماح بمثل هذا الطريق من طرق الإثبات، فلا يتعين على المحكمة أن تستجيب لطلب الخصم السماح بإثبات واقعة عن طريق شهادة الشهود[٢].

وقضت محكمة العدل العليا الأردنية "من حق المحكمة أن تستند عند بحثها في بواعث الإدارة وأهدافها أن يقتصر بحثها على ملف القضية وما تحتويه وأن تستنتج من هذا الملف وبعض القرائن هذه البواعث والأهداف[٣].

---

[1] د. أحمد كمال الدين موسى، نظرية الإثبات في القانون الإداري، ص ٢٤١.

[2] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، رقم ٦٤٥، سنة ٣٠ قضائية، جلسة ١٩٨٥/١١/١٦.

[3] عدل عليا، رقم ٧٨/٤٧، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد ١، ١٩٧٩، ص ٢٤.

ولا يقتصر دور القاضي الإداري على وسائل الإثبات التي من الممكن أن توصله للحقيقة بل يتعدى ذلك إلى حريته في التقدير لتلك الوسيلة وما إذا كانت منتجة في الإثبات أم غير منتجة، وقضت المحكمة الإدارية العليا المصرية "الفصل في اية دعوى لا يقوم على مستندات كل طرف بعين الاعتبار تزنها بميزان الفحص والتقدير توصلاً إلى جلاء الحقيقة في شأن النزاع المطروح عليها، وهي فيما تصدره من حكم لا يكون ثمة الزام عليها بالتعرض لكل مستند على حدة تناقشه بمعزل عن المستندات، وإنما يكفيها في هذا المقام أن يكون واضحاً لأطراف الدعوى أن المحكمة قد أطلعت على هذه المستندات وإنها كانت تحت نظرها عند الفصل في الدعوى وإصدار الحكم الذي يكفي فيه لحمله على أسبابه أن يعرض لما يراه منتجاً من مستندات تقطع في حسم النزاع[١] وقضت محكمة العدل العليا الأردنية "أن لمحكمة العدل العليا سلطة قضائية في تقدير ووزن ما يقدم لها من الأدلة والشواهد التي قد تجدها كافية لتكون قناعتها[٢]. ويحبذ الباحث ان تبسط محكمة العدل العليا الاردنية رقابتها لتصل الى معرفة الأسباب الحقيقية الدافعة لاصدار القرار الضبطي حتى لو كانت بدرجة سري جدا،ذلك ان القاضي مؤتمن على هذه الاسرار وعدم افشائها في مداولات علنية وانه يتم تناولها بالمداولات بين هيئة المحكمة، ذلك ان الإدارة يمكن ان تلجأ لهذا الأسلوب وتنعت إجراءاتها بالسرية حتى لا تخضع للرقابة القضائية .

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم ١٧٨٦، سنة ٣٠ قضائية، ١٩٨٦.

(2) عدل عليا الأردنية، رقم ٩٧/٤٨٩، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد ٩، ١٩٩٨، ص ٣٢٦٩.

الفرع الثاني: الأدلة الكتابية

يغلب الطابع الكتابي على معظم إجراءات إثبات دعوى الإلغاء، مما جعل الأدلة الكتابية من أهم الوسائل التي يعتمد عليها أطراف الدعوى في الإثبات، وجميع نشاطات الإدارة تتم عن طريق الكتابة، ويقدم طرف الدعوى اوراقاً مختلفة تتنوع في الحجية والقوة، ولا تقع هذه الأوراق تحت حصر نتيجة للصفة الكتابية التي تتسم بها إجراءات الدعوى الإدارية.

ومن الأدلة الكتابية الأوراق الخاصة بالإدارة، ومنها المحاضر والكتب الرسمية والمذكرات الداخلية وأوراق التحقيق الإداري والشهادات والملفات والسجلات، وتعرف الورقة الإدارية بأنها كتابة في حوزة الإدارة ذات تاريخ قابل للإثبات بالطرق المعتبرة في القانون الإداري وتدل على واقعة إدارية معينة[١] وقد تكون بعض هذه الأوراق تحمل صفة الأوراق الرسمية إلا أن وجودها بحوزة الإدارة يؤدي إلى اعتبارها في رتبة مغايرة من حيث الحجية عن الأوراق الرسمية الأخرى وذلك تيسيراً على أصحاب الشأن عند المنازعة منها[٢] والرأي الراجح لدى الفقه والقضاء هو أن هذه الأوراق والمستندات الإدارية، تعتبر من قبيل القرائن المكتوبة القابلة لإثبات العكس بأي طريقة من طرق الإثبات المعقولة[٣] فتقارير الشرطة تعتبر من الأوراق الإدارية التي تحوز حجة على سبيل الاستدلال، فقد قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأنه "لا تعدو أن تكون تقارير المباحث من قبيل اجراءات جمع الاستدلالات التي تخضع فيما ورد بها من بيانات وقرائن وأدلة لرقابة المحكمة، فلها أن تأخذ بها إذا اطمأنت إلى سلامتها أو تطرحها إذا

---

[1] د. كمال وصفي، أصول إجراءات القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٤٤٦.

[2] خالد خلف القطارنة، إثبات دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص ١٥٠.

[3] أحمد كمال الدين موسى، نظرية الإثبات في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٢٨.

تطرق الشك إلى وجدانها فيها، وأساس ذلك مبدأ حرية القاضي في تكوين اقتناعه بادلة الإثبات المطروحة في الدعوى[١].

وحجية الأوراق إدارية كانت أو غير إدارية، تتعلق بصحة البيانات الواردة بها والتي أعدت في الأصل لإثباتها سواء أكانت بالنسبة لها حجة لحين الطعن بالتزوير أم لحين إثبات العكس[٢].

أما الأوراق الرسمية وهي السندات التي ينظمها الموظفون الذين من اختصاصهم تنظيمها طبقاً للأوضاع القانونية ويحكم بها دون أن يكلف مبرزها إثبات ما نص عليه فيها ويعمل بها ما لم يثبت تزويرها، وتعتبر السندات التي ينظمها أصحابها ويصدقها الموظفون الذين من اختصاصهم تصديقها طبقاً للقانون من قبيل هذه السندات وينحصر العمل بها في التاريخ والتوقيع فقط[٣].

وقضت محكمة القضاء الإداري المصرية بأن "المحررات الرسمية الصادرة أو المنسوب صدورها لموظف عام مختص بتحريرها بموجب قانون أو قرار أو مجرد أمر من رئيسه المختص تكون حجة على الكافة ما لم يطعن فيها بالتزوير[٤] وقضت محكمة العدل العليا الأردنية بأنه "لا يجوز إثبات ما يخالف ما ورد بتقرير رسمي إلا بالطرق التي رسمها القانون"[5].

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر رقم ٢١٥٥، سنة ٣٠ ق، ١٩٨٦.
(2) د. نواف كنعان، وسائل الإثبات الإداري في قضاء محكمة العدل العليا، مرجع سابق، ص ٤٣.
(3) المادة ١/٦ قانون البينات الأردني.
(4) حكم محكمة القضاء الإداري المصري رقم ٥٩٩٨، سنة ٥٠ ق، ١٩٩٦.
(5) عدل عليا الأردنية رقم ٧١/١٥٧، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ١٩٧٢/٢/٤، ص ١٢٧.

وقضت محكمة العدل العليا الاردنية في احد احكامها" .... ونظرا لان قرار امين عمان المطعون فيه والقاضي بالغاء تراخيص محلات بيع القهوة السائلة في عدد من شوارع عمان استناداً الى تنسيب لجنة فنية مشكلة لهذا الغرض من عدد من المختصين في موضوع المسألة المرورية في عمان والتي شكلت بناء على ما توافر لدى مديرية الامن العام من خطورة هذه المحلات في بعض شوارع عمان على السلامة المرورية ضمن الصلاحية الممنوحة له وفق نصوص قانون رخص المهن لمدينة عمان فيكون متفقاً والقانون ولا ترد عليه أسباب الطعن "[١]

الفرع الثالث: الوسائل الأخرى في الإثبات

استعانت المحاكم الإدارية إضافة إلى الأدلة الكتابية والقرائن بأدلة الإثبات المنصوص عليها في القوانين المدنية، ويتفاوت الأخذ بها بحسب طبيعة موضوع النزاع فقد تلجأ المحكمة إلى الشهادة، مع أن الشهادة مفيدة في بعض نواحيها في دعوى الإلغاء[٢] وقد تلجأ المحكمة إلى الخبرة والمعاينة.

أولاً: الشهادة

تعرف الشهادة بأنها أخبار الشخص أمام القضاء بواقعة حدثت من غيره ويترتب عليها حق لغيره، أو هي إخبار الإنسان في مجلس القضاء بحق على غيره لغيره[٣] وقد خلت قوانين مجلس الدولة المصري ومحكمة العدل العليا من تنظيم الشهادة كما هو حال الوسائل الأخرى،

---

(1) عدل عليا الأردنية رقم ٢٠٠٤/٥٣ مجلة نقابة المحامين العدد ١،٢،٣ /٢٠٠٥ ص٢٢٩

(2) خالد خلف القطارنة، إثبات دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص ٢٠٥.

(3) د. حمدي عكاشة، المرافعات الإدارية في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص ١١٥٠.

وتطبق المحاكم الإدارية المصرية ومحكمة العدل العليا الأردنية القواعد المنصوص عليها في القوانين المدنية، ويرى الجانب الأكبر من الفقه أن الشهادة هي طريق استثنائي ونادرة الحدوث في دعاوى الإلغاء وأدنى حجية من الأوراق الإدارية(١). وقد قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأنه "في الأحوال التي يجيز فيها القانون الإثبات بالشهادة أو البينة يكون لمحكمة الموضوع سلطة تقديرية في سلوك مثل هذا الطريق من طرق الإثبات ولا الزام على المحكمة أن تستجيب لطلب الخصم بالسماح بإثبات واقعة معينة عن طريق شهادة الشهود إذا كانت الواقعة المطلوب إثباتها في تقدير المحكمة غير منتجة في بيان وجه الحقيقة في الدعوى(٢).

كما قضت محكمة العدل العليا الأردنية في أحد أحكامها بعدم سماع البينة الشخصية بحجة أنها غير منتجة بقولها "... ذلك أنها على فرض صحة صدورها عن وزير التعليم العالي فإن قول الوزير أن نية مجلس الوزراء ... وبالتالي فلا يعتبر ذلك صورة من صور اساءة استعمال السلطة أو من العيوب التي تشوب القرار الطعين(٣) وهناك قيود واردة في التشريع الأردني على الشهادة كدليل للإثبات، مثل عدم جواز شهادة الموظف ولو بعد تركه العمل(٤) وعدم جواز استدعاء مصدر القرار(٥) وقد قضت محكمة العدل العليا الأردنية أنه "لا يجوز استدعاء مصدر القرار

---

(1) د. كمال وصفي، أصول اجراءات القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٣٥٨.
(2) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم ٦٤٥، سنة ٣٠ ق، ١٩٨٥.
(3) عدل عليا الأردنية رقم ٩٤/٢٧١، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ٧٤، ٨، ١٩٩٦، ص ١٥٩٠.
(4) المادة ٣٤ من قانون البينات الأردني.
(5) د. خالد سمارة الزعبي، إجراءات قضاء الإلغاء أمام محكمة العدل العليا الأردنية، مرجع سابق، ص ٩٠.

شاهداً في دعوى الطعن بالقرار الإداري، ومن باب أولى أن لا تناقشه المحكمة الأسباب دون شهادة وفي غير حدود المحاكمة الجارية[١]

ثانياً: المعاينة

أما عن المعاينة فقد نظم المشرع الفرنسي أمرها أمام المحاكم الإدارية في قانون ٢٢ يوليو/١٨٨٩، في المادة ٢٥ منه، ويجري مجلس الدولة الفرنسي على إمكانية مباشرة المعاينة وذلك لفائدتها في تحقيق العدالة الإدارية ولعدم تعارضها مع الإجراءات الكتابية[٢].

وكذلك في مصر والأردن للمحاكم الإدارية اللجوء للمعاينة باعتبارها من الوسائل المخولة للقاضي وفقاً لحريته في الأمر بوسائل الإثبات، وتعتبر المعاينة من الوسائل النادرة الحدوث إلا أن الحاجة قد تعن اليها عندما يحتاج القاضي لتعرف ظروف الوقائع على الطبيعة[٣].

وعلى الرغم أنه ليس ما يمنع من لجوء محكمة العدل العليا إلى المعاينة، إلا أن أحكام محكمة العدل العليا بشأن المعاينة نادرة جداً فقد قضت بأنه "إذا ثبت بتقرير الكشف الذي أجرته المحكمة أن المحل المطلوب هدمه كان في الأصل جزءاً من مبنى كامل، فإنه قد تم هدم جميع أجزاء المبنى ما عدا المحل الذي يشغله المستدعي وأن بقاء المحل بوضعه الحالي وبصفته جزءاً من المبنى الأصلي المهدوم يشكل منظراً منفراً وبشعاً[٤].

---

[1] عدل عليا الأردنية رقم ٨٠/٥٧، مجلة نقابة المحامين الأردنيين ١٩٨١/٧٤، ص ١٢٤٠.

[2] د. أحمد كمال الدين موسى، نظرية الإثبات في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٣٥٥.

[3] د. كمال وصفي، إجراءات القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٤٥٩.

[4] عدل عليا الأردنية رقم ٦٩/١٣، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ٤، ١٩٧٠/٢١١/ ص ٤٦.

ويلاحظ أن محكمة العدل العليا استخدمت لفظ الكشف وهو لفظ يثير اللبس والتداخل فيما بين المعاينة والخبرة، واستخدام الالفاظ للتعبير عن تلك الوسائل يجب أن يكون أكثر دقة، لأن عدم الدقة يؤدي إلى الخلط بين الأحكام التي استندت إلى الخبرة والأحكام التي استندت إلى المعاينة[١].

ثالثاً: الخبرة

تعرف الخبرة بأنها تكليف شخص من قبل المحكمة برؤية موضوع النزاع والإدلاء برأيه الفني إلى المحكمة[٢] وقد أخذ بها القضاء الإداري الفرنسي، حيث تقتضي المادة ١٣ من قانون ٢٢ يوليو ١٨٨٩ بأن المحكمة الإدارية يمكنها سواء من تلقاء نفسها أم بناء على طلب الأطراف أن تأمر قبل الفصل في الموضوع بإجراء خبرة بشأن مسائل محدودة[٣].

أما قانون مجلس الدولة المصري وقانون محكمة العدل العليا الأردنية فلم ينظما المسائل الخاصة بالخبرة، وقد جرت محاكم مجلس الدولة المصري ومحكمة العدل العليا الأردنية على الاستعانة بقواعد الخبرة المنصوص عليها في القوانين المدنية، ويعتبر الأمر بإجراء الخبرة من القرارات السابقة على الفصل في الموضوع، وقد نصت المادة ٢٠ من قانون محكمة العدل العليا الأردنية على أن "للمحكمة أن تصدر أي قرار تمهيدي تراه مناسباً في الدعوى سواء عند تقديمها أم بعد المباشرة في النظر فيها، وذلك بناء على طلب معلل من صاحب المصلحة من الطرفين"

---

(1) د, نواف كنعان، وسائل الإثبات الإداري في قضاء محكمة العدل العليا، مرجع سابق، ص ٥.

(2) د. مفلح القضاة، البينات في المواد المدنية والتجارية، ص ٢٣٩.

(3) د. أحمد كمال الدين موسى، نظرية الإثبات في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٣٢٦.

وللمحكمة من تلقاء نفسها أن تأمر بإجراء الخبرة ولا يقتصر طلب إجراء الخبرة على أي من طرفي الدعوى (المدعي والمدعى عليه) [١].

ويخضع طلب إجراء الخبرة لمطلق تقدير القاضي الذي له إجابة لطلب أو عدم إجابته، فقد قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية، بأن "للمحكمة سلطة تقديرية في لزوم أو عدم لزوم ندب خبير بدون معقب عليها في ذلك، فهي الخبير الأعلى في الدعوى ولها أن تكون عقيدتها من أوراق ومستندات الدعوى[٢] وقد ترى المحكمة عدم الحاجة للاستعانة بخبير وذلك لاستطاعتها أن تفصل في المسألة المعروضة عليها بحكم علمها العام[٣] وذلك يتفق مع مبدأ حرية القاضي في الأمر بوسائل الإثبات.

ويجب أن يكون الخبير المنتدب مختص بالمسألة محل الخبرة لأن الخبرة تكون في المسائل الفنية، وغالباً ما يترك أمر انتخاب الخبير للمحكمة[٤] والأصل أن يكون الخبير مستقلاً عن الجهة الإدارية، إلا أن ذلك لا يمنع المحكمة من انتداب خبير من الجهات الإدارية[5].

ويجب أن يكون موضوع الخبرة محدداً وواضحاً، فالمسائل التي يستدعي التحقيق فيها إجراء الخبرة هي المسائل الفنية التي لا يتصور أن يلم القاضي بها إلماماً كافياً ويمكنه تفهمها في حال عرضها عليه[٦] حيث قضت محكمة العدل العليا الأردنية بأنه "إذا ثبت بالبينة وتقرير الكشف بأن آلات الألعاب الموجودة بمحل المستدعي ليست شبيهة بالفليبرز ولا تستعمل بالمقامرة وغير

---

[1] عدل عليا الأردنية رقم ٩٢/١١٨، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ٩٤، ١٠، ١٩٩٤، ص ١٩٨٤.
[2] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم ١٩١٦، سنة ٣٦ ق، ١٩٩٣.
[3] عدل عليا الأردنية رقم ٩٢/١١٨ مجلة نقابة المحامين الأردنيين ٩٤، ١٩٩٤/١٠، ص ١٩٨٤.
[4] عدل عليا الأردنية رقم ٩٥/٣٣٣ مجلة نقابة المحاميين الأردنيين ١٩٩٧/١١٤، ص ٤٣٥٠.
[5] عدل عليا الأردنية رقم ٩٥/٣٣٣ مجلة نقابة المحاميين الأردنيين ١٩٩٧/١١٤، ص ٤٣٥٠.
[6] د.مفلح القضاة، البيات في المواد المدنية والتجارية، مرجع سابق، ص ٢٤٠.

ممنوع استعمالها وهي ألعاب أطفال للتسلية فقط لا يشملها بلاغ دولة رئيس الوزراء بشأن محلات ألعاب الأتاري والكمبيوتر، فيكون قرار المحافظ بإغلاق محله غير قائم على أساس من الواقع أو القانون حقيقاً بالإلغاء[١].

وقررت محكمة العدل العليا بأنه "إذا قرر الخبراء بأن البناء مماثل للأبنية الواقعة في نفس المنطقة، وأنه بحالة مقبولة ولا يشكل خطراً على السلامة العامة أو على ساكنيه، فيكون السبب الذي استند إليه القرار المطعون به والصادر عن اللجنة المحلية للتنظيم والأبنية والمتضمن وجوب إخلاء البناء الذي يشغله المستدعون مخالفاً للواقع وبالتالي للقانون وحقيقاً بالإلغاء[٢] وقضت كذلك "إذا ثبت بنتيجة الخبرة أن السور الذي أقامه المستدعي على حدود أرضه لا يجاوز الارتفاع القانوني، إضافة إلى أنه حصل على إذن أشغال يدل على سلامة الوضع التنظيمي في مبناه، فيكون سحب إذن الأشغال من قبل اللجنة المحلية مخالفاً للقانون طالما لم ينشأ أي ظرف يبرر للجنة التنظيمية المحلية سحب إذن الأشغال وتوجيه الأخطار للمستدعي مما يستوجب إلغاء القرار الطعين[٣] ويشار إلى أنه لا يجوز أن تتناول الخبرة مسائل قانونية كإعطاء الوصف القانوني للوقائع المادية واستخراج النتائج القانونية المترتبة عليها[٤].

واستقر القضاء الإداري على أن الخبرة كبقية وسائل الإثبات الأخرى غير ملزمة للمحكمة، فقد قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأن "الاستعانة بأهل الخبرة كإجراء من إجراءات الإثبات هو أمر تقدره المحكمة (محكمة الموضوع – والمحكمة ليست ملزمة برأي

---

(1) عدل عليا الأردنية رقم ٨٨/١٦٣ مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ١٤،٢، ١٩٩١، ص ٦٨.
(2) عدل عليا الأردنية رقم ٨٥/٤٤ مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ١٩٨٥، ص ١٤٠٣.
(3) عدل عليا الأردنية رقم ٩٥/٣٣٣ مجلة نقابة المحامين الأردنيين ١٩٩٧/١١٤، ص ٤٣٤٧.
(4) د. ادوار عيد، القضاء الإداري، القضاء الإداري، أصول المحاكمات الإدارية، مرجع سابق، ص ٣٧٠.

الخبير إلا بما تراه حقاً وعدلاً – ويجوز للمحكمة أن تطرح ما انتهى اليه الخبير كله أو بعضه – أساس ذلك – تطبيق مبدأ حرية القاضي في تكوين عقيدته من الأدلة المطروحة أمامه"[١] وكذلك قضت محكمة العدل العليا الأردنية بأنه "لا تلزم المحكمة بالأخذ بتقرير الخبير عملاً بالمادة ٢/٨٦ من قانون أصول المحاكمات المدنية"[٢].

وقضت محكمة العدل العليا الأردنية، بأن تقرير الخبرة يعتبر حاسماً ومنتجاً للفصل في النزاع وقد قضت محكمة العدل العليا بأنه "... ولما كان تقرير الخبرة هو البينة المنتجة والحاسمة بالدعوى وكونه جاء واضحاً ووافياً بالغرض فإننا نعتمده، وفي ضوء ما تضمنه من عدم وقوع مخالفة فعليه يغدو القرار الطعين غير مستند إلى أساس قانوني[٣].

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، طعن رقم ١٧٤٣، لسنة ٢٦ ق/ ١٩٨٧، وحكمها في الطعن رقم ١٣٦١، سنة ٣٢، ق، ١٩٩٣.

(2) عدل عليا الأردنية رقم ٩٥/٩١، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ٤، ٧، ١٩٩٦/٨، ص ١٦٤٩.

(3) عدل عليا الأردنية رقم ٩٨/٣٣٣، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ١٩٩٧/١١٤، ص ٤٣٥٠.

الفصل الثالث

الرقابة القضائية على عيب الغاية في قرارات الضبط الإداري

ليس للادارة أن تخرج عن اهداف الضبط الاداري والا كان تصرفها مشوبا بعيب الانحراف حتى لو كانت تهدف الى تحقيق المصلحة العامة، وتتقيد غاية الضبط الاداري بمفهوم النظام العام ومع تمتع هيئات الضبط الاداري بسلطات تقديرية والتي تتسع في الظروف الاستثنائية؛ فانها تخضع لرقابو واسعة من القضاء الاداري، وسيعرض الباحث في هذا الفصل من خلال المباحث التالية:

المبحث الأول: ماهية اساءة استعمال السلطة

المبحث الثاني: حالات اساءة استعمال السلطة

المبحث الثالث: اثبات عيب اساءة استعمال السلطة

المبحث الأول: ماهية اساءة استعمال السلطة

يمكن القول إن غاية وهدف القرار هي النتيجة النهائية التي يسعى رجل الإدارة لتحقيقها من القرار المنوي إصداره، فالغاية من القرار الإداري هي الهدف المراد تحقيقه بإصدار القرار، والغاية بهذا المعنى تختلف عن النتيجة المباشرة للقرار أو الأثر القانوني المترتب عليه وهو ما يسمى بمحل القرار فليست الغاية من لائحة المرور هي الحد من حريات الأفراد بتنظيم سلوكهم

على نحو معين وإنما هي الحفاظ على النظام العام[1]. وقد أجمع الفقه والقضاء الإداريان على أن السلطة التقديرية لم تمنح للإدارة إلا لتحقيق هدف وحيد وهو الصالح العام.

وسيعرض الباحث في هذا المبحث من خلال المطلبين التاليين :

المطلب الأول: مفهوم عيب إساءة السلطة

المطلب الثاني: خصائص عيب إساءة استعمال السلطة

المطلب الأول: مفهوم عيب اساءة استعمال السلطة

يعتبر الصالح العام قيداً عاماً تلتزم به الإدارة سواء في مجال السلطة المقيدة ام السلطة التقديرية، والسلطة التقديرية لا تعتبر استثناء على مبدأ المشروعية أو خروجاً عن نطاق تطبيقه وانما تتضمن فقط توسيع دائرة المشروعية[٢] وحيث إن غاية القرار ترتبط بالبواعث النفسية لرجل الإدارة مصدر القرار، فإن رقابة القضاء لا تقتصر على الرقابة الشكلية، لأن القرار يكون صادراً من شخص ذي اختصاص ومستوفياً للشروط والاجراءات الشكلية، بل أنها تمتد إلى الأسباب الخفية والدوافع الباطنية التي دفعت رجل الإدارة على إصدار قراره، وفيما إذا كان يهدف به تحقيق مصلحة غير المصلحة التي نص عليها القانون .

---

(1) د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٥١٤.

(2) د. محمود حافظ، القضاء الإداري،مرجع سابق، ص ٥١.

ويرى بعض الفقه أن عيب اساءة استعمال السلطة يتصور وجوده في حالة الاختصاص المقيد، وإن كان في هذه الحالة غالباً ما تقترن به عيوب أخرى أسهل اثباتاً، وهذا لا يمنع من إمكان تصور وجود عيب الانحراف منفرداً في مجال الاختصاص المقيد[١].

وعيب الغاية أو انحراف السلطة أو ساءة استعمال السلطة كما اطلقت عليه قوانين مجلس الدولة المصرية[٢] هو أن يمارس مصدر القرار السلطة التي خولها له القانون في تحقيق أهداف غير تلك التي حددها له فاذا لم يحدد القانون هدفاً معيناً للقرار الإداري، وجب على رجل الإدارة أن يهدف بإصداره إلى تحقيق الصالح العام بصفة عامة[٣] وقد أشارت محكمة العدل العليا الأردنية في أحد أحكامها "أنه من المبادئ التي انعقد عليها اجماع الفقه والقضاء الإداريين أن الإدارة عندما تتخذ إجراء بمقتضى القانون يتعين عليها أن لا تتجاوز روح القانون والهدف الذي تغياه المشرع من منحها الصلاحية لاتخاذ الاجراء وإلا كان اجراؤها مشوباً بالغلو وخارجاً عن نطاق المشروعية إلى نطاق عدم المشروعية[٤].

وقررت في حكم آخر المحكمة "أن عيب إساءة استعمال السلطة يخول المحكمة أن تمتد رقابتها إلى البواعث والدوافع التي حملت الإدارة على إصدار قرارها بصرف النظر من كون القرار قد صدر عن شخص مختص واستوفى الاجراءات الشكلية وانه مطابق للقانون[5].

---

[1] د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٥١٥.

[2] المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢.

[3] د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٣٩٧.

[4] عدل عليا في القضية رقم ٨٠/٧٨ مجلة نقابة المحامين الأردنية، العدد ٧ لسنة ١٩٨١، ص ١٢٥٧.

[5] عدل عليا في القضية رقم ٦٤/٨٣ مجلة نقابة المحامين الأردنية العدد ١ لسنة ١٩٦٥، ص ٢١.

وتعد الرقابة القضائية على هذا العيب أكثر دقة وأشد صعوبة لأنه يتعلق بالكشف عن نوايا من صدر عنه القرار واثبات أن الغاية التي يريدها ليست هي الغاية التي يهدفها المشرع عندما منح سلطة إصدار القرارات الإدارية للإدارة[١].

ويتميز عيب إساءة السلطة كعيب يلحق القرار الإداري بطبيعته المختلـفـة عن غـيره من العيوب التي تلحق القرارات الإدارية، حيث لا يكون فقط حين يصدر القرار الإداري مخالفاً لتحقيق النفع العام، بل يتحقق أيضاً هذا العيب إذا كانت غايته مخالفة لروح القانون[٢].

إن هناك جانباً خفياً للقرار الإداري يكمن في نفسية ونوايا مصدر القرار الإداري والتي لا علاقة لها بالظروف الخارجية أو بالنصوص القانونية، بحيث لا يكون ظاهراً الهدف الحقيقي أو الغاية التي سعى إلى تحقيقها رجل الإدارة لذلك يعتبر عيب إساءة استعمال السلطة أشد العيوب خفاء وأصعبها كشفاً[٣].

يعتبر الفقه الأردني القرار المشوب بعيب إساءة استعمال السلطة حقيقاً بالالغاء لمخالفته للمشروعية ولخروج مصدره على روح القانون، وتنصب رقابة القاضي لاثبات عيب الانحراف بالسلطة على النوايا الحقيقية للإدارة عند إصدارها القرار ليحكم على مشروعية الهدف الذي تسعى إلى تحقيقه[٤]. ويجب أن يكون الهدف من استعمال سلطة الضبط الإداري خدمة المصلحة العامة ممثلة في المحافظة على الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة، فإذا قصدت الإدارة خدمة الخزانة العامة أو إجبار الأفراد على التبرع لمشروع خيري معين كان هناك انحراف

---

(1) إبراهيم سالم العقيلي، عيب إساءة استعمال السلطة، قضاء الإلغاء رسالة ماجستير، مرجع سابق، ص ٥٩.

(2) المستشار حمدي عكاشة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص ٥٦٣.

(3) د. سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة،مرجع سابق، مرجع سابق، ص ١٠.

(4) د. أحمد عودة الغويري، قضاء الإلغاء في الأردن، مرجع سابق، ص ٣٩٥.

بالسلطة لأن الأمر ينطوي على مخالفة الهدف المخصص بذاته أي مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف(١).

وقررت محكمة العدل العليا "... أن الإدارة عندما تتصرف في العمل بمقتضى ما لها من سلطة تقديرية، لا يجوز لها أن تتمتع بسلطة تحكمية، بل سلطة تحد منها حدود المشروعية المختلفة، بمعنى أنه يجب على رجل الإدارة أن يسعى إلى تحقيق الهدف الذي ارتآه القانون، فإذا خالف مصدر القرار هدف القانون كان القرار معيباً من ناحية الغاية وأصبح بالتالي مشوباً بعيب الغلو في استعمال السلطة(٢).

اعتبر الفقه والقضاء الأردني أن عيب الغاية من طبيعة قانونية وحيث إن الفقه والقضاء والتشريع متفق على أن مبدأ المشروعية يعني مبدأ سيادة القانون، فإن الرقابة القضائية على عيب إساءة استعمال السلطة هي رقابة على المشروعية وحماية مظهرها لما في ذلك من ضمانة أكيدة لحقوق الأفراد وحرياتهم العامة من تعسف الإدارة وإساءة استعمال السلطة المنوطة لها من أجل تحقيق الصالح العام.

ويرى بعض الفقه الفرنسي أن الرقابة على عيب إساءة استعمال السلطة تتجاوز الرقابة المشروعية أو القانونية بل تندرج في مجال أفسح وهو ما يسميه الفقه رقابة الجانب الخلقي لأعمال الإدارة، ذلك أن قاضي الالغاء يتسهدف في رقابته قواعد حسن الإدارة والأخلاق الإدارية التي تتكون من التطبيق اليومي في داخل كل مرفق أو مصلحة عامة(٣).

---

(1) د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري، مرجع سابق، مرجع سابق، ص ٦١٢.

(2) عدل عليا في القضية رقم ٧٦/٢٤ مجلة نقابة المحامين الأردنيين العدد ١١-١٢، لسنة ١٩٧٦، ص ١٨٠.

(3) Hauriou,note,sous c. e16 11 19.1901.p 57

وقد عرفت محكمة القضاء الإداري المصرية عيب الغاية أو عيب انحراف السلطة بقولها "أن عيب الانحراف وإساءة استعمال السلطة المبرر لالغاء القرار الإداري أو التعويض عنه يجب أن يشوب الغاية منه ذاتها بأن تكون الجهة الإدارية قد أصدرته لباعث لا يتعلق بالمصلحة العامة[١].

أما المحكمة الإدارية العليا فتوضح في أحد قراراتها "أن إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها هما من العيوب القصدية في السلوك الإداري قوامها أن يكون لدى الإدارة قصد إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها، فعيب إساءة استعمال السلطة الذي يبرر إلغاء القرار الإداري أو التعويض عنه يجب أن يشوب الغاية منه ذاتها بأن تكون جهة الإدارة قد تنكبت وجه المصلحة العامة التي يجب أن يتغياها القرار، أو أن تكون قد أصدرت القرار بباعث لا يمت لتلك المصلحة، وعلى هذا الأساس فإن عيب إساءة استعمال السلطة يجب إقامة الدليل عليه لأنه لا يفترض[٢].

ويعد القرار الإداري سليماً إذا كان الغرض منه تحقيق الغاية التي قصدها المشرع حتى لو حقق في الوقت نفسه أغراضاً أخرى قد تكون شخصية[٣] وأن عيب الغاية أو الانحراف بالسلطة من العيوب القصدية، بمعنى أن الإدارة يجب أن تكون قد تعمدت وقصدت الانحراف عن الهدف العام أو الهدف الخاص الذي عينه المشرع[٤].

---

[1] حكم محكمة القضاء الإداري رقم ٩٦٨ لسنة ١٢ قضائية، مجموعة أحكام مجلس الدولة، سنة ١٤، ص ١٩٢١.

[2] حكم المحكمة الإدارية العليا رقم ٥٩٨، لسنة ١١ قضائية ٦٩/٥/٣ مجموعة مجلس الدولة سنة ١٣ ص ٦٤.

[3] عبد الشخانبة، القرارات الإدارية ومبدأ المشروعية، دراسة مقارنة، ص ٢٠٤.

[4] د. محمود حافظ، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٦٥٣.

وذهب جانب من الفقه الفرنسي إلى قيام عيب الانحراف بالسلطة عندما تستخدم جهة إدارية سلطتها عمداً من أجل هدف غير الذي منحت لأجله هذه السلطة[١] وذهب جانب آخر إلى تعريف هذا العيب بأنه "يوجد انحراف بالسلطة عندما تستخدم الإدارة اختصاصاتها من أجل غرض غير المصلحة العامة، سواء أكان هذا الغرض مصلحة خاصة أم هدفاً سياسياً ، وكذلك يوجد انحراف بالسلطة عندما تتخذ جهة الإدارة قراراً من أجل هدف يتعلق بالمصلحة العامة، ولكنه أجنبي عن الهدف الذي حدده التشريع الذي تدعي الإدارة تطبيقه[٢].

وتشعب الفقه المصري حول تحديد المصطلح إلى اربعة اتجاهات أطلق عليه بعض الفقه إساءة استعمال السلطة، بينما جمع بعض الفقه بين اصطلاحي إساءة استعمال والانحراف بها وذهب اتجاه ثالث إلى مصطلح عيب الغاية وذهب الاتجاه الرابع إلى مصطلح عيب الانحراف بالسلطة.

وفي الأردن، فإن أحكام محكمة العدل العليا درجت على استعمال العبارتين إساءة إستخدام السلطة وإساءة إستعمال السلطة للتعبير عن هذا العيب، دون تفريق في دلالة كل منهما مع العلم أن ما استعمله المشرع في قانون المحكمة هو عبارة "إساءة استعمال السلطة"[٣].

---

(1) Hauriou:précis de droit administratif

(2) Laferriere. Op. cit p.548

(3) فهد عبدالكريم ابو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص ٣٨٢.

المطلب الثاني: خصائص عيب إساءة استعمال السلطة

يتميز عيب إساءة استعمال السلطة عن العيوب الأخرى التي تشوب القرار الإداري باختلافه عنها سواء من حيث الطبيعة ام من حيث الخصائص، فالقرار المشوب بعيب إساءة استعمال السلطة هو قرار سليم في عناصره الأخرى، وهو عيب يتعلق بغاية القرار الإداري، ولا يلجأ القاضي الإداري إلى هذا العيب لإلغاء القرار الإداري إلا بعد خلو القرار من العيوب الأخرى ولهذا اعتبر عيب إساءة استعمال السلطة عيباً احتياطياً.

ولهذا العيب أهمية من الناحية القانونية والناحية العملية، فمن الناحية القانونية يعتبر عيب إساءة استعمال السلطة مظهراً لاتساع نطاق الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، فهو يتعلق بهذا العمل الإداري وغايته في ميدان السلطة التقديرية للإدارة، وأصبح القضاء يتفحص نوايا ومقاصد مصدر القرار في الأحوال التي يترك فيها المشرع للإدارة جانباً من الحرية في التدخل أو عدمه[١]. كما أن حسن النية وسوءها يستويان في عيب إساءة استعمال السلطة[٢].

أما من الناحية العملية، فإن القرارات التي يكون ظاهرها مطابقاً للقانون والشرعية إلا أنها في الحقيقة غير مشروعة ومعيبة، وقد تعجز الرقابة القضائية على أركان القرار الأخرى من الوصول إلى الغاء القرار لأنه سليماً من حيث الاختصاص والشكل والسبب وتبرزها الحاجة إلى عيب إساءة استعمال السلطة لإلغاء هذا القرار.

وتميز عيب إساءة استعمال السلطة بالخصائص التالية:

---

(1) إبراهيم العقيلي، عيب إساءة استعمال السلطة، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص ٤٨.

(2) عدل عليا في القضية رقم ٥٣/٤٧ مجلة نقابة المحامين الأردنيين العدد ٤ سنة ١٩٥٤، ص ٧.

أولاً: عيب إساءة استعمال السلطة يتعلق بجوهر القرار الإداري (ركن الغاية)

يتعلق عيب إساءة استعمال السلطة بجوهر القرار الإداري لا بشكله الظاهري، بمعنى آخر هو مخالفة الإدارة لروح التشريع، ولكي يحكم القاضي بهذا العيب، فإنه يبحث أولاً عن الغاية التي حددها المشرع لهذا القرار ثم يبحث عن الغاية التي استهدف رجل الإدارة تحقيقها من القرار الإداري موضوع الدعوى، فإذا كانتا متطابقتين كان القرار سليماً، وإن اختلفتا كان القرار مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة[١].

والبحث في النوايا الداخلية لمصدر القرار من الأمور الواقعية حيث إنه يتعلق بأمور خفية مستترة ولا يظهر أثره في الشكل الخارجي للقرار الإداري

وتعد الغاية الحد الفاصل بين ما يعتبر سلطة تقديرية مشروعة وبين ما تعتبر سلطة مطلقة غير مشروعة والإدارة مقيدة بغاية عامة يتعين مراعاتها في كل قراراتها وأنشطتها (غاية تحقيق المصلحة العامة) ثم هي ملزمة ثانياً بتحقيق الاهداف العامة، والهدف الخاص الذي عينه القانون لإصدار القرار، فإن هي حادت عن أي من هذه الأهداف عد قرارها مشوباً بالانحراف في استعمال السلطة[٢]. وقد دأبت المحاكم الإدارية في فرنسا ومصر والأردن على أن الانحراف بالسلطة هو تعبير عن الانحراف عن غاية القرار الإداري.

---

(1) د. محمود حافظ، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٦٥٦.

(2) د. عبدالعزيز خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق،ص ٢٩٧.

وذهبت المحكمة الإدارية العليا في مصر إلى أن عيب الانحراف بالسلطة من العيوب التي تشوب ركن الغاية في القرار الإداري، بأن يكون القرار قد تغنى غايات أخرى بعيدة عن المصلحة العامة[١]. وقضت أن عيب إساءة استعمال السلطة الذي يبرر إلغاء القرار الإداري يجب أن يشوب الغاية منه ذاتها حيث قضت "إن إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها هو من العيوب القصدية في السلوك الإداري قوامها أن يكون مبرر الغاء القرار الإداري أو التعويض عنه يجب أن يشوب الغاية منه ذاتها بأن تكون جهة الإدارة قد تنكبت وجه المصلحة العامة التي يجب أن يتغياها القرار أو أن تكون قد أصدرت القرار بباعث لا يمت لتلك المصلحة، وعلى هذا الأساس فإن عيب إساءة استعمال السلطة يجب إقامة الدليل عليه لأنه لا يفترض ولم يقم هذا الدليل[٢].

وسارت محكمة العدل العليا الأردنية في احكامها على ان عيب إساءة استعمال السلطة هو خروج عن الغاية التي استهدفها المشرع حيث قضت "إن حسن النية وسوءها يستويان في عيب إساءة استعمال السلطة ولو كان الهدف منه مصلحة عامة لأنه خروج عن روح التشريع والغاية التي استهدفها المشرع الذي يرمي في جميع تشريعاته إلى تحقيق المصلحة العامة[٣].

ثانياً: عيب إساءة استعمال السلطة لا يتعلق بالنظام العام

يذهب الفقه والقضاء الإداريان على عدم اعتبار عيب إساءة استعمال السلطة متعلقاً بالنظام العام على عكس عيب عدم الاختصاص بمعنى أنه لو طعن في قرار إداري لالغائه أمام القاضي

---

[1] حكم المحكمة الإدارية العليا طعن ٧٩٨ جلسة ١٩٩٥/١/١٧، مشار إليه في د. عبدالعزيز خليفة أوجه الطعن بإلغاء القرار، ص ٢٩٨.

[2] حكم المحكمة الإدارية العليا رقم ١١/٥٩٨ ق ٦٩/٥/٣/، مجموعة أحكام المحكمة، ص ٥٥٩.

[3] عدل عليا الأردنية ٧٨/٦٤، مجلة نقابة المحامين ١٩٧٩، ص ١٦٥.

الإداري فإنه لا يتعرض لعيب إساءة استعمال السلطة من تلقاء نفسه إلا إذا أثاره الخصم الطاعن في الدعوى في حين أن القاضي الإداري يتصدى لعيب الاختصاص من تلقاء نفسه ولو لم يثره الطاعن ويلغي القرار الإداري الذي شابه عيب عدم الاختصاص[١].

إلا أن هناك جانباً من الفقه يرى أنه ليس ثمة ما يمنع من أن يثير القاضي الإداري مسألة عيب إساءة استعمال السلطة من تلقاء نفسه إذا ما ظهرت أمامه دلائل جدية تشير إليه بشأن نزاع مطروح عليه إذا وجد أن القرار الإداري مستوف لأركانه القانونية الأخرى مما يجعل من الصعب الطعن فيه بأوجه الالغاء الأخرى، وقد تؤدي إلى أضرار بالطاعن مع الإدارة خاصة في حال فشله في اثبات الانحراف بالسلطة[٢].

ويؤيد الباحث ما ذهب إليه الرأي المنادي باعتبار عيب الانحراف بالسلطة متعلقاً بالنظام العام، بحيث يمكن للقاضي إثارته من تلقاء نفسه وذلك لخطورة قرارات الضبط الإداري، وخطورة الانحراف بالسلطة ووقوعه بشكل قصدي بما فيه من اعتداء على حقوق وحريات الأفراد ولما في ذلك من إعلاء لمبدأ المشروعية.

ثالثاً: عيب إساءة استعمال السلطة يعتبر عيباً احتياطياً

يتميز عيب اساءة استعمال السلطة بانه ذو طبيعة احتياطية ويعني ذلك أنه لو طعن في قرار إداري بأي عيب آخر مع عيب إساءة استعمال السلطة، فإن القاضي الإداري يبدأ بفحص

---

(1) د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص ٦٨٠.

(2) د. أحمد حافظ نجم، السلطة التقديرية للادارة،مرجع سابق، ص٥٩.

العيب الآخر، فإذا ثبت وجوده حكم بالغاء القرار الإداري بسبب هذا العيب دون الحاجة لبحث عيب إساءة استعمال السلطة، ذلك ان القاضي الإداري يوفر على نفسه المشقة والعناء في البحث في نفسية مصدر القرار وعدم إحراج الإدارة طالما لم يثره أي من الخصوم[١] ولسهولة التثبت من وجود العيوب الأخرى وعليه خاص الفقه المقارن إلى جعل عيب الانحراف بالسلطة عيباً احتياطياً يمكن اللجوء إليه إذا لم يوجد عيب آخر يشوب القرار الإداري ويصلح أساساً للالغاء[٢] كما ويتشدد القضاء الإداري في وسيلة اثبات الانحراف بالسلطة على عكس أوجه الإلغاء الأخرى، مما يجعل الاستناد إلى هذه الأوجه أيسر من الاستناد إلى الانحراف بالسلطة في إلغاء القرار الإداري غير المشروع.

إلا أن هناك جانباً من الفقه يرى أن فكرة أن عيب إساءة استعمال السلطة كعيب احتياطي أصبحت محل شك كبير في دعوى الالغاء، ذلك أن مجلس الدولة الفرنسي أعلن جواز النعي به على القرار دون شرط استنفاذ أوجه الطعن الأخرى، وبهذا يكون مجلس الدولة الفرنسي قد أكد أصالة عيب إساءة استعمال السلطة واستقلاله في الغاء القرار الإداري حتى لو كان مشوباً بعيب آخر وجاء في حيثيات الحكم "... دون حاجة لفحص أوجه الطعن الأخرى، تبين من التحقيقات أن الوزير قد استعمل سلطته في غير الغرض الذي من أجله استودعه القانون هذه السلطة[٣] وذهب

---

(1) د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص ٨٤١.

(2) د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، مرجع سابق، ص ٨٢١.

(3) حكم مجلس الدولة الفرنسي في ١٩٥٧/٢/٢ قضية Constaing مشار إليه في د. عبدالعزيز خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري، ص ٢٧٧.

بعض الفقه الفرنسي إلى تأكيد الصفة الاحتياطية لعيب الانحراف بالسلطة استناداً إلى ظهور واتساع نطاق الرقابة على السبب في القضاء الفرنسي[١].

وقد علل بعض الفقه الصفة الاحتياطية لعيب الانحـراف بالسلطة بأن ذلك أمـر اقتضـته السياسة القضائية لتسيير الوصول إلى تحقيق العدالة بوسائل اكثر موضوعية واسهل في الاثبات[٢].

وقضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأن "القرار المطعون فيه جاء مشوباً بالخطأ في تطبيق قواعد.... ويتعين لذلك الغاؤه دون حاجة لبحث الوجه الثاني من الطعن والمبني على إساءة استعمال السلطة[٣]. وقضت محكمة العدل العليا الاردنية "وحيث إن عيب الانحراف بالسلطة له صفة احتياطية فلا نرى حاجة لبحث السبب الثالث المتضمن اساءة استعمال السلطة "[٤]

تقدير الخلاف الفقهي

ذهب الفقه والقضاء الإداري على إضفاء الصفة الاحتياطية على عيب الانحراف بالسلطة لمبررات متعددة منها صعوبة الاثبات لعيب الانحراف بالسلطة وزعزته الثقة المفترض توافرها في رجل الإدارة، وأن العيوب الأخرى تكفي لالغاء القرار الإداري.

ويرى الباحث أنه على الرغم من وجاهة هذه المبررات، إلا أنها ليست مبررات مطلقة بل مبررات نسبية، ذلك أنه يسهل الاثبات إذا كان الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف، ذلك أن

---

(1) Deblasch, Contentieux administrative, some edeition, Dalloz, Paris, 1981, P. 788.

(2) د. محمد حسنين عبدالعال، فكرة السبب في القرار الإداري ودعوى الإلغاء، ص ٥٨٧.

(3) حكم محكمة الإدارية العليا قضية رقم ١٢٠ السنة ٣٧ قضائية تاريخ ١٩٩٤/١٢/١٥، مشار إليه في د. عبدالعزيز خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري، ص ٢٧٩.

(4) عدل عليا الأردنية، مجلة نقابة المحامين ١٩٩٧، ص٦٠

إثبات الانحراف في هذه الحالة موضوعي، وبالتالي يذهب الباحث إلى ما ذهب له بعض الفقه بأن لا يجوز التعويل على صعوبة اثبات الانحراف بالسلطة كمبرر لاسباغ الصفة الاحتياطية عليه[١].

أما مبرر عدم زعزعة ثقة الإدارة، فإن الإدانة القضائية هنا ليست للإدارة وإنما لموظف لا يمثلها إلا في قراراتها المتوافقة مع مبدأ المشروعية، أما المخالفة فإنها لا تمثل الإدارة وعليه أن يتحمل وزرها وأنه لا يمنح الحماية تحت ستار المحافظة على هيبة الإدارة، وكما أن الإدارة لا تزعزع هيبتها عيوب القرار الأخرى فلماذا يزعزعها فقط عيب الانحراف بالسلطة وهي مبررات غير كافية لاضفاء الصفة الاحتياطية لعيب الانحراف بالسلطة.

أما الغاء القرار استناداً إلى العيوب الأخرى دون عيب الغاية، فإن الإدارة قد تقوم بالتصحيح اللاحق فيصبح القرار صحيحاً سارياً في حق الطاعن بالرغم من كونه مشوباً بالانحراف بالسلطة، كما وأن المشروعية الموضوعية للقرار الإداري هي في صحة السبب والمحل والغاية وكلها أركان هامة لأن في ذلك من حسن سير الإدارة وتوجيهها في المستقبل ومنعها من تكرار المخالفة. ويذهب الباحث إلى ما ذهب اليه بعض الفقه[٢] أن هذه القاعدة أو الصفة الاحتياطية لهذا العيب قد حان الوقت لهجرها، فلم تعد مسألة إثبات الانحراف أو إساءة استعمال السلطة أمراً عسيراً وإنما هي مسألة موضوعية يسهل إثباتها.

---

(1) د. عبدالعزيز خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص ٢٨٠.

(2) د. سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٧٢٣.

رابعاً: عيب إساءة استعمال السلطة لا يفترض وقوعه (الصفة القصدية)

يعد عيب إساءة استعمال السلطة من العيوب القصدية في السلوك الإداري أي أن يكون لدى الإدارة قصد إساءة استعمال السلطة، وهو عيب يشوب الغاية ذاتها وأن الإدارة تنكبت وجه المصلحة العامة التي يجب أن يتغياها القرار، أو أن تكون قد أصدرت القرار بباعث لا يمت لتلك المصلحة، وعلى هذا الأساس فإن عيب إساءة استعمال السلطة يجب إقامة الدليل عليه لأنه لا يفترض وقوعه(١).

إلا أنه لا يشترط أن تكون الإدارة سيئة النية دائماً بل قد يتحقق هذا العيب على الرغم من حسن نية الإدارة وذلك عندما تستهدف الإدارة من القرار الإداري غرضاً خاصاً غير الغرض الذي حدده المشرع ولكنه لا يخرج عن دائرة الصالح العام ودون أن تقصد ذلك، وبذلك تقول محكمة العدل العليا الأردنية في أحد قراراتها "حسن النية وسوء النية سيان في عيب إساءة استعمال السلطة والمهم فيه مخالفة القانون روحاً لا نصاً"(٢).

وأكدت المحكمة الإدارية العليا في مصر وجوب توافر قصد الانحراف بالسلطة في حكمها أن "عيب إساءة استعمال السلطة من العيوب القصدية، قوامه أن يكون لدى الإدارة عند إصدارها للقرار قصد إساءة استعمال السلطة والانحراف بها، ولا وجه للتحدي في اثبات هذا العيب بوقائع عامة بعيدة عن الغاية من القرار(٣) وقضت كذلك وقوع عيب الانحراف بالسلطة إذا تنكبت الإدارة

---

[1] المستشار حمدي عكاشة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، ص ٥٥٩.

[2] عدل عليا في القضية رقم ٥٣/٤٧، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد ٤، لسنة ١٩٥٤، ص ٧.

[3] حكم المحكمة الإدارية العليا طعن ١٠٧٤ جلسة ١٩٩٢/١١/١٢،

وجه المصلحة التي يجب أن يتغياها القرار، أو أن تكون الإدارة قد أصدرت القرار بباعث لا يمت لتلك المصلحة[١].

وإذا كان جانب كبير من الفقه متفق على أن عيب إساءة استعمال السلطة يجب أن يكون عمدياً مستنداً في ذلك إلى العديد من أحكام القضاء الإداري، الا أن جانباً من الفقه ينتقد هذا الاتجاه ويرى أن عيب الانحراف غير مرتبط اطلاقاً بسوء النية ولا يعتبر مرادفاً لفكرة إساءة استعمال الحق في القانون المدني، وأنه يشمل الكثير من الحالات التي تكون فيها الإدارة حسنة النية، وذلك عندما لا تقصد من عملها غرض غير الصالح العام، ولكن تصرفها معيباً لخروجها على قاعدة تخصيص الأهداف[٢] ويرى الباحث أن القصدية وغير القصدية في الانحراف سيان وكل ما يهم القاضي الإداري هو البحث عن هدف القرار فإذا هدف إلى تحقيق المصلحة العامة كان سليماً وإلا وقع باطلاً.

خامساً: عيب إساءة استعمال السلطة ملازم للسلطة التقديرية

تستعمل الإدارة سلطتها التقديرية وفق الإطار الخارجي الذي حدده المشرع وتختار الغاية التي يبتغيها المشرع عند منحه إياها هذا الاختصاص، فتسيء استعمال السلطة وتختار تحقيق غاية أخرى[٣].

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا طعن ٣٢٥٢ سنة ٣٢ قضائية جلسة ١٩٩٥/٤/٢٣، مشار اليه...

(2) طعيمة الجرف، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٢٦٦.

(3) د. سليمان الطماوي، نظرية االتعسف في استعمال السلطة، مرجع سابق ص ٨١.

والسلطة التقديرية تتيح للإدارة فرصة تسيير أمورها بالقدر اللازم من الحرية والمرونة والتصرف، وأن تستخدم خبراتها الإدارية في اتخاذ القرار الملائم في الوقت الملائم[1] وفي هذا قررت محكمة العدل العليا الأردنية "على رجل الإدارة أن يستهدف في أي قرار يصدره تحقيق الهدف الذي خصصه القانون لممارسة سلطته التقديرية، فإذا خلا قراره من تحقيق ذلك الهدف كان مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة[٢].

ولا يعني ذلك أن عيب الغاية هو العيب الوحيد الملازم للسلطة التقديرية وإن كان بعض الفقه يرى أن السلطة التقديرية التي تترخص بها الإدارة هي الوطن الأساسي لعيب إساءة استعمال السلطة[٣] بل أنه حتى في مجال الاختصاص المقيد لا يمنع من تصور وجود عيب إساءة استعمال السلطة منفرداً ذلك عندما يوفر مراده[٤] وقد ذهب الفقه في مجمله على أنه "أياً ما كان مدى السلطة التقديرية التي يعترف القانون بها للإدارة في نطاق معين، فإن أمراً واحداً لا يمكن أن يكون محلاً للسلطة التقديرية وهو الهدف... إن سلطة الإدارة بالنسبة للهدف هي دائماً سلطة مقيدة، ولا يمكن أبداً أن تكون سلطة تقديرية تخرج عن رقابة مجلس الدولة[٥].

ويختلف نطاق السلطة التقديرية إزاء القرارات الصادرة عن الإدارة وفقاً لما يتيح لها المشرع من حرية الاختيار وعلاقة ذلك بأركان القرار الإداري، فقد تتمتع الإدارة بسلطة تقديرية واسعة ويطلق عليها الفقه عليها السلطة التقديرية في حدها الأقصى ومثالها منح التأشيرات

---

[1] د, أحمد حافظ نجم، السلطة التقديرية ودعاوى الانحراف بالسلطة، ص ٤٤.
[2] عدل عليا في القضية رقم ٦٤/٨٣، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد ١ لسنة ١٩٦٥، ص ٢١.
[3] د. طعيمة الجرف، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص ٢٥٩.
[4] د. ماجد الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٤٠٧.
[5] د, مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري،مرجع سابق، ص ٨٤٣.

للأجانب[1] وقد تكون السلطة التقديرية بحدها الوسط كما هو الحال في منح رخص السواقة وقد تكون السلطة التقديرية في حدها الأدنى.

وفيما يخص غاية القرار الإداري فإن الإدارة ملزمة في سلطتها التقديرية بتحقيق المصلحة العامة، وقد يقيد المشرع الإدارة لتحديد أو تخصيص الهدف الذي يجب تحقيقه ومثاله سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية فالهدف هو المحافظة على سلامة المجتمع عامة دون غيره من أهداف الضبط الإداري أو مقتضيات الصالح العام وعلى هذا سار قضاء محكمة العدل العليا ففي قرارها رقم ٣٢ العام ١٩٦٤ قررت "على رجل الإدارة أن يستهدف في أي قرار يصدره تحقيق الهدف الذي خصصه القانون لممارسة سلطته التقديرية فإذا خلا قراره من تحقيق ذلك الهدف كان مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة[٢]. وكذلك الوقائع المادية المخلة بالنظام العام قد تحدث مظاهرة ولا تتدخل سلطة الضبط لمنعها، وإذا تدخلت فإن تدخلها يتوقف على الأخطار التي تسببها كل مظاهرة على الأمن العام والسكينة العامة ومدى تقدير الإدارة للوقائع المادية وخطورتها على النظام العام، وقضت محكمة العدل العليا" أن من صلاحية مدير الجوازات العام سحب قراره الذي أعطى والد المستدعي بموجبه جواز سفر خلافاً لأحكام القانون باستعماله التزوير والغش، وهذه الصلاحية لا تتقيد بميعاد لأن صلاحية مدير الجوازات بصرف جوازات السفر تستند إلى سلطة مقيدة بأن يكون الطالب أردني الجنسية[٣].

---

[1] د. عدنان عمرو، القضاء الإداري، مبدأ المشروعية، ط٢، ٢٠٠٤، ص ٤٧.

[2] عدل عليا رقم ١٩٦٤/٣٢، مجلة نقابة المحامين، العدد الأول، السنة الثالثة عشرة، ص ٢١.

[3] عدل عليا، بتاريخ ١٩٩٣/٤/٢٩، مجلة نقابة المحامين العام ١٩٩٤، ص ١١.

إن فكرة السلطة التقديرية خلافاً لنظرية أعمال السيادة لا تتضمن تحريراً مطلقاً للادارة من الخضوع لمبدأ المشروعية ولا تعني انحسار نطاق رقابة القاضي الإداري عن القرارات الصادرة في إطار هذه السلطة التقديرية[١].

وقد أكدت هذا الاتجاه المحكمة الإدارية العليا في مصر "أن الرقابة القضائية على تصرفات الإدارة ليست حقيقة على قدر واحد بالنسبة لجميع التصرفات الإدارية بحسب المجال الذي تتصرف فيه ومدى ما تتمتع به من حرية التقدير في التصرف، فهذه الرقابة تضيق في مجال السلطة التقديرية حيث لا يلزم القانون الإدارة بنص يحد من سلطتها أو يقيد من حريتها في وسيلة التصرف أو التقدير، إلا أن هذا لا يعني أبداً أنها سلطة مطلقة وأن الرقابة القضائية عليها تكون في هذه الحالة منعدمة بل أن هذه الرقابة موجودة دائماً على جميع التصرفات الإدارية، لا تختلف في طبيعتها وإن تفاوتت فقط في مداها، وهي تتمثل في هذا المجال التقديري في التحقق من أن القرار محل الطعن يستند إلى سبب موجود مادياً وصحيح قانوناً وأنه صدر مستهدفاً الصالح العام[٢].

وإذا كانت الرقابة القضائية تضيق في مجال السلطة التقديرية، إلا أن هذا لا يعني أنها سلطة مطلقة، لكن الرقابة تتفاوت في مداها ومن جوانبها في المجال التقديري التحقق من أن عمل الإدارة

---

[1] د. محمد فؤاد عبدالباسط، القرار الإداري، مرجع سابق، ص ٢٢٠.

[2] حكم المحكمة الإدارية العليا، طعن ١٦٣ لسنة ٢٠ قضائية في ١٩٧٩/٦/٢، مجموعة أحكام المحكمة في ١٥ سنة جزء ثالث، ص ٢١٤٢ .

صدر مستهدفاً الصالح العام[1] فالإدارة حرة ولكنها محاطة بسياج ينتظم أعمالها ويشرف على أعمالها وهو الصالح العام[٢].

إن الرقابة القضائية في مجال السلطة التقديرية محدودة بحدود رقابة المشروعية ولا تستطيل إلى رقابة الملاءمة، ويذهب الفقهاء إلى تبرير هذا المبدأ على أنه يستحيل من الناحية العملية ممارسة الرقابة على الملاءمة نظراً لبعد القاضي من حيث المكان والزمان عن الظروف والملابسات التي أحاطت بالإدارة في ممارستها لسلطتها التقديرية[٣] ومن الناحية القانونية يتحدد اختصاص القاضي برقابة مشروعية الإدارة دون ملاءمتها إعمالاً لمبدأ الفصل بين السلطات.

غير ان بعض الفقهاء ذهب إلى القول إن القاضي الإداري ليس قاضي مشروعة فحسب بل إنه قاضي ملاءمة، وهذا المذهب انتقده البعض الآخر من الفقه[٤].

واخضع القضاء الإداري قرارات الإدارة الضبطية المقيدة للحريات العامة لرقابته، فلا يجيز للإدارة أن تتخذ إجراء في هذا المجال إلا إذا كان ملائماً، فقد ذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى أن الإدارة وهي تستعمل سلطات الضبط الإداري فلا بد أن يكون تدخلها مشروعاً اولاً، وإن تكون الإجراءات التي تستعملها متناسبة مع الأسباب التي تدخلت من أجلها، فإذا لم تكن هذه الإجراءات ضرورية لحفظ الأمن وعناصر النظام العام بجميع مدلولاته فإن مجلس الدولة يحكم بإلغائه[5].

---

(1) مارسي لون وآخرون، أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي
Les grands arresls de lajurls prudence administrative.
ترجمة أحمد يسري، الطبعة العاشرة، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ١٩٩٥، ص ١٩٠.

(2) فهد أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص ٩٠.

(3) فهد أبو العثم، القضاء الإداري بن النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص ٩٠.

(4) د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ط ٥، ص ٩١.

(5) فهد عبدالكريم ابو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص ٩١.

وسارت محكمة القضاء الإداري المصرية على ذات النهج، واشترطت جدية الأسباب التي تبرر تدخل الإدارة، أما إذا اتضح أن الأسباب لم تكن جدية ولم يكن فيها من الأهمية الحقيقية ما يسوغ التدخل لتقييد الحريات كان القرار باطلاً[١].

وأشار الفقهاء إلى وجود سلطات للإدارة لا تكون تقديرية ولا مقيدة وإنما تكون تقديرية في جانب منها ومقيدة في جانب آخر، أي أن السلطة التقديرية على بعض أركان القرار ومقيدة على أركان أخرى منه ومثاله عندما يحدد القانون شروطاً معينة لمنح رخص معينة ويتوجب على الإدارة منح الرخصة وقد يعترف لها المشرع بسلطة الاختيار وبين منحها أو عدم منحها فإنها تتمتع بسلطة تقديرية.

وسلطة الإدارة سواء أكانت تقديرية ام مقيدة، فهي ليست إلا وسيلة لتحقيق حكم القانون، والسلطة التقديرية ليست امتيازاً للإدارة بل هي واجب ومقاصده الصالح العام، وتبحث الإدارة عن الحل الأكثر ملاءمة وهو أمر يجعل الإدارة في وضع قانوني داخل إطار المشروعية[٢].

ويرى الباحث أنه أمام صعوبة تحديد المصلحة في كل قرار إداري، فإنه لا بد للقاضي الإداري من دور بارز في فرض رقابته للتيقن حقاً أن الإدارة استهدفت من قرارها تحقيق المصلحة العامة.

---

[1] د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٧٨، ٧٩.

[2] المستشار علي الدين زيدان والاستاذ محمد السيد أحمد، الموسوعة الشاملة في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١٠٤٥.

سادساً: عيب إساءة استعمال السلطة لا يمكن تغطيته بنظرية الظروف الاستثنائية

أصبحت نظرية الظروف الاستثنائية جزءاً لا يتجزأ من النظام القانوني لأي دولة ديموقراطية في عالم اليوم، وإن عدم أعمال هذه النظرية يؤدي في الأنظمة الديمقراطية إلى انهيارها[١] وعندما يذكر المشرع الهدف من إصدار بعض القرارات صراحة في حالة الظروف الاستثنائية، فيتعين على الإدارة التقيد بما حدده المشرع من أهداف، فإذا ما خرج القرار الإداري على هذه الغاية أو هذا الهدف المخصص، فإنه يكون غير مشروع ومشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة ولو كان الهدف منه تحقيق المصلحة العامة.

وقد قصد من نظرية الظروف الاستثنائية تمكين الإدارة من حماية المصلحة العامة، ومن ثم فلا يجوز اطلاقاً تحت ستار هذه الظروف الخروج على المصلحة العامة[٢].

وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا المصرية ذلك في حكمها وأوضحت فيه شروط قيام نظرية الظروف الاستثنائية "يشترط لمشروعية الظروف الاستنثائية توخي الصالح العام... فإن لم يكن رائد الحكومة في تصرفها حماية الصالح العام بأن اتجهت إلى تحقيق مصلحة خاصة مثلاً فإن القرار يقع في هذه الحالة باطلاً"[٣].

ويتضح أنه إذا كان من الممكن للإدارة التحلل من بعض قواعد الشرعية بالنسبة لأركان الشكل والمحل والاختصاص في القرار الإداري في ظل قيام ظروف استثنائية بحيث يكون اخلالها بتلك الأركان أمراً مشروعاً، فإن ذلك لا يسري في حالة انحراف الإدارة بسلطتها الذي لا

---

(1) د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ١٧.

(2) د. محمد كامل ليله، الرقابة على أعمال الإدارة، الرقابة القضائية، مرجع سابق، ص ٥١.

(3) حكم المحكمة الإدارية العليا، جلسة ١٩٦٢/٦/١٤، مجموعة أحكام المحكمة سنة قضائية ص ١٠٥.

يكون مبرراً حتى في ظل الظروف الاستثنائية[١] حيث إن الانحراف بالسلطة يمثل انتهاكاً للمصلحة العامة ونظرية الظروف الاستثنائية بمثابة حماية لتلك المصلحة.

إن ميزان الرقابة القضائية على أعمال الضبط في الظروف الاستثنائية لن يكون هو نفسه في الظروف العادية، وإلا أغفلت طبيعة ومقتضيات هذه الظروف[٢] فمفهوم المشروعية في الظروف الاستثنائية سيتسع مع طبيعة وأهمية الظروف الاستثنائية، فما يكون غير مشروع في الظروف العادية يكون مشروعاً في الظروف الاستثنائية، وتقول المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها"... فما يعد خطأ في الأوقات العادية قد يكون إجراء مباحاً في أحوال الظروف الاستثنائية، وتتدرج المسؤولية على هذا الأساس، فلا تقوم كاملة إلا إذا ارتكبت الإدارة خطأ استثنائياً جسيماً يرقى إلى مرتبة العسف المعتمد المصطحب بسوء القصد، وتتخفف هذه المسؤولية في حالة الخطأ الظاهر غير المألوف الذي يجاوز الخطأ ولا يرتكن على مبرر يسوغه، وتنعدم كلية في حالة الخطأ العادي المتجرد عن التعسف في استعمال السلطة الذي يحمل الإدارة على الوقوع فيه ظروف غير عادية تبتغي به مصلحة عامة تعلو على المصالح الفردية، ذلك أن المصالح الفردية لا تتوازى مع المصلحة العامة توازي مصلحة الفرد مع الفرد، وليس يسوغ أن تقوم الخشية من المسؤولية عائقاً للسلطة العامة عن القيام بواجبها الأسمى في إقرار الأمن والمحافظة على كيان المجتمع وسلامة البلاد[٣].

ولخطورة قرارت الضبط الإداري على حقوق وحريات الأفراد، فإن قاضي الإلغاء لا يقف في رقابته لأعمال الإدارة عند مدى مشروعيتها في ذاتها وإنما تنبسط هذه الرقابة لتشمل أيضاً مدى ملاءمة

---

(1) د. عبدالعزيز خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص ٣٠٢.

(2) د. محمد فؤاد عبدالباسط، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٨٧.

(3) حكم المحكمة الإدارية العليا السنة ٢٠ قضائية ١٩٥٧/٤/١٣، مجموعة أحكام المحكمة في عشر سنوات، الجزء الثاني، ص ١٣٢٨.

وسائل الضبط المستخدمة للظروف الواقعية التي بررت اللجوء إليها لأن هذه الملاءمة من عناصر المشروعية ذاتها[1]. ويجب أن تقتصر أوامر الطوارئ على تحقيق الغرض الذي من أجله تعلن هذه الحالة، فلئن كانت الطوارئ تعلن عادة بسبب تعرض الأمن والنظام العام للخطر، فإن كل إجراء وتدبير يتخذ في هذا الشأن يتعين أن يرتبط بهذا الهدف ويتعين إعادة الأمن والنظام العام إلى صحيح نصابه فإذا ما شاءت الجهة القائمة على تطبيق الحكم العرفي تحقيق غرض آخر فسبيلها إلى ذلك استنهاض سلطات القانون العام وتحريك اختصاصاته والتزام ما تفرضه من القيود والإجراءات وإلا وقع إجراؤها المستند إلى الحكم العرفي متنكباً غايته وأهدافه مشوباً بعيب الانحراف فليس في إعلان حالة الطوارئ ونفاذ قانونها ما يولد سلطات مطلقة أو مكنات بغير حدود تنبو عن الهدف الذي أعلنت من أجله الطوارئ[٢]

استقر اجتهاد محكمة العدل العليا على أن نظام الدفاع لسنة ١٩٣٩ لا ينطبق إلا على الأفعال التي من شأنها الإخلال بالدفاع عن المحكمة أو السلامة العامة[٣] حيث قضت ببطلان قرار الاستيلاء على مأجور بموجب نظام الدفاع ليتسنى هدمه لغايات تنظيمية[٤] كما اعتبرت المحكمة قرار الإدارة باغلاق مقهى بموجب نظام الدفاع بحجة اتخاذه وكراً للفساد وتعاطي المخدرات قراراً مخالفاً للقانون[5].

---

[1] د. محمد فؤاد عبدالباسط، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٩٠.

[2] حكم المحكمة الإدارية العليا، بتاريخ ١٩٧٩/١٢/٢٩، مجموعة أحكام المحكمة، ص ٥٣.

[3] عدل عليا ٨٥/٤ مجلة نقابة المحامين العددان "١، ٢" السنة ٣٣، ص ١٧٦٦.

[4] عدل عليا رقم ٦٦/١١ مجلة نقابة المحامين العدد ٧ لسنة ١٤، ص ٧٢٣.

[5] عدل عليا رقم ٤ / ٩٦ مجلة نقابة المحامين، العدد ١ السنة ١٧، ص ١٠٢.

وقضت محكمة العدل العليا "أن الغايات المخصصة لتشريعات الأحكام العرفية هي صيانة الأمن والنظام وتأمين الدفاع عن المملكة ولا يصح تجاوزها إلى غيرها من الغايات حتى لو كانت تهدف إلى المصلحة العامة، وأن تجاوزها المشرع كان تشريعه باطلاً إلى المدى الذي يتعارض فيه مع الدستور، ويترتب على التشريع المنطوي على التجاوز في استعمال السلطة التشريعية البطلان ومعيار التجاوز موضوعي، لهذا فإن نص المادة ٢٠ من تعليمات الإدارة العرفية لسنة ١٩٦٧ الذي منع محكمة العدل العليا من رؤية الطعن بكافة القرارات الإدارية سواء أكانت صادرة لغايات الدفاع أم لغير ذلك، هو نص غير دستوري لا يعمل به إلا عندما تكون الغاية من القرار الإداري الدفاع عن المملكة[١].

سابعاً: عيب إساءة استعمال السلطة لا يجدي في حالة تعدد أهداف القرار الإداري

قد يحقق القرار الإداري عدة أهداف مختلفة لا هدفاً واحداً وكان أحدها مشروعاً ويعتبر هدفاً رئيساً للقرار، فإن القرار في هذه الحالة مشروعاً حتى لو حقق هدفاً آخر ثانوياً ولا يعتبر مشروعاً، فالقرار الصادر عن رجل الإدارة ويثبت استهدافه للصالح العام لا يعد مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة ولو حقق في الوقت نفسه بعض المصالح الخاصة التي لا تعتبر من الأهداف الرئيسة للقرار الإداري[٢]. أما إذا كان الهدف المعيب هو الحاسم في إصدار القرار ولا يمكن استبعاده، يكون القرار عندئذ معيباً بعيب إساءة استعمال السلطة.وهكذا فاذا تبين ان مصدر

---

(1) عدل عليا ٦٦/٤٤، مجلة نقابة المحامين، العدد ٦ لسنة ١٥، ص ٧٤٩.

(2) C.E. 21/6/1972, C. F. D. T. L. 460

مشار إليه في د. سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، ص ٧٢٣.

القرار يستهدف تحقيق عدة أهداف وغايات مختلفة، يقرر القضاء رفض إلغاء القرار الطعين وتقرير مشروعيته ما دام ان بعض الاهداف التي يستهدف تحقيقها مشروعة، كما يميل القضاء الإداري الى اعتبار الاهداف غير المشروعة ثانوية والغايات المشروعة جوهرية ويرفض إلغاء القرار باعتبارها كافية لتبرير إصداره .

المبحث الثاني

حالات اساءة استعمال السلطة في قرارات الضبط الإداري

تتعدد صور الانحراف بالسلطة فله وجهان أحدهما منفصل عن نشاط الإدارة يتمثل في الانحراف عن المصلحة العامة وثانيهما هو الانحراف عن الهدف المخصص.

وعليه سيتم دراسة هذا المبحث من خلال المطلبين التاليين:

المطلب الأول: الانحراف عن المصلحة العامة

المطلب الثاني: الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف

المطلب الأول: الانحراف عن المصلحة العامة

تعرض الباحث لتحديد ماهية المصلحة العامة في المبحث الثاني من الفصل الاول وفي هذا المطلب سيتناول الباحث أوجه الانحراف عن المصلحة العامة المتمثلة في:

اولا: الانحراف بالسلطة لتحقيق مصلحة مصدر القرار أو غيره.

ثانيا: الانحراف بالسلطة انتقاماً من الغير

ثالثا: الانحراف بالسلطة لأسباب سياسية.

رابعا: الانحراف بالسلطة بهدف الغش نحو القانون أو تحايلاً على تنفيذ الأحكام القضائية

أولاً: الانحراف بالسلطة لتحقيق مصلحة مصدر القرار أو غيره

منح رجل الإدارة الاختصاصات الواسعة لتحقيق هدف وحيد وهو المصلحة العامة، فإذا ما سعى إلى غير ذلك من الأهداف لتحقيق نفعاً شخصياً له أو لغيره عد قراره خارجاً عن نطاق المشروعية إذا كانت المصلحة الخاصة هي دافع مصدر القرار[١] وهناك قاعدة عامـة لا استثـناء لها، هي إن كل القرارات الإدارية بغير استثناء يجب أن تستهدف المصلحة العامة وهي ليس بحاجة إلى تأكيد خاص من المشرع أو من السلطات الإدارية المشرعة فيما تصدره من لوائح[٢].

إن سلطة الضبط الإداري هي أكثر السلطات التي تستعمل لتحقيق نفع لمصدر القرار، ففي سبيل تحقيق الأغراض الخاصة بالضبط الإداري وهي السكينة والأمن والصحة العامة، قد يسعى رجل الضبط إلى تحقيق منافع شخصية له موهماً بأن قراره قصد به تحقيق تلك الأغراض

---

[1] د. عبدالعزيز خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص ٣٢١.

[2] د, مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، الجزء الأول، قضاء الإلغاء، ص ٨١٨.

ويستبان من مظهره الخارجي ذلك، ولكن الغور في أعماق القرار تفضح النوايا الخفية لمصدره[١] فرجل الإدارة قد استخدم تحقيق أهداف الضبط الإداري ستاراً لتحقيق منافعه الخاصة[٢].

وقد استقرت أحكام القضاء الفرنسي والمصـري والأردني على إلغاء القرارات الإداريـة ذات الصبغة الشخصية، وتطبيقاً لذلك ألغى مجلس الدولة الفرنسي قراراً صادراً من المجلس المحلي بانشاء طريق زراعي، حيث اتضح له أن باعث اصدار القرار ليس تحقيق المصلحة العامة المتمثلة في تسيير الحركة بين البلدان، وإنما باعثة تحقيق مصلحة شخصية لعنصرين من أعضاء المجلس الذي أصدر القرار، وقد وافق عليه باقي الأعضاء على سبيل المجاملة لهما[٣].

وقد سار مجلس الدولة الفرنسي في أحكامه الحديثة نسبياً على ذات النهج حيث ألغى قراراً لعمدة بالموافقة على خطة استيلاء البلدية على الأرض التي يملكها هو وعائلته لإجراء تعديل على تنظيمها بهدف رفع الحد الأقصى لارتفاع المباني التي يمكن إقامتها عليها، حيث تبين أن التعديلات التي اقترحها العمدة لا يبررها هدف من أهداف الصالح العام، وإنما قصد بها تحقيق مصلحته الشخصية هو وعائلته باعتبارهم مالكين للأرض، ومن ثم انتهى المجلس إلى إلغاء القرارات لكونه مشوباً بالانحراف باستعمال السلطة[٤].

وأشهر مثل على تحقيق النفع الشخصي من أن أحد العمد... وكان يملك أحد المقاهي خشي من منافسه مرقص معين وما يجره هذا المرقص من انصراف الشباب عن مقهاه، فما كان

---

(1) د. ممدوح عبدالحميد، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، مرجع سابق، ص ٣٨٤.

(2) د. عبدالعزيز خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص ٣٢١.

(3) C.E., 2-2-1938 Rulhe, R, P. 127

(4) C.E. 13-7-1984. AssocitION, Rec. p. 461.

منه إلا ان استغل سلطاته الإدارية وأصدر قراراً بلدياً يحدد فيه الأيام والساعات التي يمكن أن تعمل فيها قاعات الرقص، فلما طعن في هذا القرار لدى مجلس الدولة كان نصيبه الالغاء بطبيعة الحال(١).

وسار مجلس الدولة المصري على النهج نفسه ، حيث أكدت محكمة القضاء الإداري في أحد أحكامها "أنه ليس أمعن في الانحراف بالسلطة من أن تتخذ الإدارة سلطتها وسيلة لتحقيق أغراض خاصة دون مبرر من المصلحة العامة مما يجعل هذا القرار باطلاً حقيقاً بالالغاء(٢).

كما ذهب القضاء المصري إلى الغاء القرارات التي فيها تحقيق غرض ذاتي للهيئة مصدره القرار، قد تتمثل في الدعاية لنفسها.

وقد يسعى رجل الإدارة بقراراته إلى إفادة غيره على حساب المصلحة العامـة وفي هـذا نفعاً أدبياً لمصدر القرار، إلا أنه بصفة عامة لا يشترط أن يكون مصدر القرار قـد استفـاد بشكل مباشر أو غير مباشر نتيجة لإصدار القرار غير المشروع، فالعبرة أن القرار باعثه ليس المصلحة العامة، ولا يشترط أن يكون الشخص الذي حقق له القرار نفعاً على حساب الصالح العام محدداً بذاته، فيمكن أن يكون فئة معينة قصد مصدر القرار محاباتها، فقد ألغى مجلس الدولـة الفرنسي قراراً أصدره أحد العمد بقصد السماح للباعة الجائلين بممارسة تجارتهم في أحد الميادين يوم الخميس فقط دون سائر أيام الأسبوع بدعوى أن احتياجات الأمن تتطلب ذلك، حيث

---

(1) Dlle, Soulier, C.E. 5 marc, 1995, P. 139 مشار إليه في د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري، ص ٨١٨.

(2) حكم محكمة القضاء الإدراي في القضية رقم ١٤٢٢، في ١٩٥٤/٤/١٩، مجموعة السنة ٨، ص ١٢٥٧.

يثبت للمجلس أن الهدف الحقيقي للقرار هو حماية مصالح فئة معينة من التجار هم تجار ذلك الميدان[١].

وقد دأب كل من مجلس الدولة الفرنسي والمصري ومحكمة العدل العليا الأردنية على الغاء تلك القرارات، فقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بإلغاء قرار صادر من أحد المحافظين والذي يمنع تراخيص بناء مراكز تجارية لبعض الشركات، حيث ثبت أن قرار المحافظ لا يستهدف تحقيق المصلحة العامة بل تحقيق مصالح فردية معينة[٢].

وفي مصر أشارت محكمة القضاء الإداري إلى ذلك حيث قضت بقولها "ترتيب مصلحة شخصية بحتة لأحد الأفراد"[٣] وكذلك بقولها "إفادة شخص معين بذاته"[٤].

وقضت محكمة العدل العليا الاردنية في احد احكامها"يتضح انه وان كان البناء الذي يشغله المستدعي غير مرخص الا ان القرار المشكو منه لم يصدر لأغراض التنظيم (المصلحة العامة) بل صدر لتحقيق نفع خاص للمالك كرئيس للجنة التنظيم المحلية تمكيناً له من رفع يد المستأجر عن المأجور بحجة ان هدم البناء القائم عليه ضروري لغايات التنظيم، وهو ما فشل المذكور في تحقيقه عن طريق القضاء العادي كما ان استهداف مصلحة خاصة وخدمه شخصية من اتخاذ هذه القرارات هو امر لا يمت الى الصالح العام بصله بل إنه يستهدف تحقيق غاية غير مشروعة وانحراف سافر بالسلطة عن غايات الصالح العام "[٥] وقد يستهدف القرار الإداري تحقيق مصلحة

---

(1) C.E. 22 Jenc 1975 Vallon- Fart – darci E.D. C.E. 1975, P. 43-99

(2) C.E. 20.7.1979 Epouz Leboucher er autres R. P. 572

(3) حكم محكمة القضاء الإداري في ١٩٥٣/١/٥، مجموعة السنة ٧، ص ٢٧٣.

(4) حكم محكمة القضاء الإداري في ١٩٥٣/٦/١٥، قضية ٦٤٤ سنة ٦ ق مجموعة السنة ٧، ص ١٥٣٦.

(5) عدل عليا الأردنية في ١٩٨٩/٢/٢٦ مجلة نقابة المحامين ١٩٨٩ ص٥٢٣

الغير على حساب المصلحة العامة، فقد قضت محكمة العدل العليا"نجد ان قرار اللجنة المركزية برفض طلب دائرة الاوقاف باعادة تصنيف القسم الشرقي من ارض كمنطقة تجارية بعد ان وافقت على تصنيف القسم الغربي منها منطقة تجارية لا يتفق والسبب الذي استندت اليه في قرارها وفيه من التمييز المجحف بحق الدائرة المستدعيه مما ينطوي على انحراف في تطبيق القانون وعلى وجه غير عادل وهذا في حد ذاته يشكل اساءة استخدام السلطة "[١] وتظهر مجانبة المصلحة العامة في مجال الضبط الإداري، كأن تستخدم هيئات الضبط الإداري صلاحياتها الضبطية لمحاباة بعض الافراد ومجاملتهم على حساب الاخرين كرفض الترخيص باقامة عروض سرك ضمن حدود الوحدة المحلية محاباه لبعض فرق العروض الخاصة المقامة في الوحدة المحلية.

ثانياً: الانحراف بالسلطة انتقاماً من الغير

إن القرار الإداري متى شف عن بواعث تخرج به عن استهداف الصالح العام المجرد إلى شفاء غلة أو أرضاء هوى في النفس يكون الانحراف، وهي صورة من صور الانحراف عن المصلحة العامة، حيث يستعمل رجل الإدارة سلطاته الواسعة في جاب الأذى للبعض ومجرد العداوة الشخصية بين مصدر القرار وبين من مس هذا القرار مصلحته لا تكفي بأن تجعله مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة حيث يشترط لذلك أن يكون القرار قد صدر تحت تأثير هذه العداوة[٢]

---

(1) عدل عليا الأردنية في ١٩٥٥/١٢/١٠ مجلة نقابة المحامين ١٩٥٥ ص٨

(2) د. أحمد الغويري، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص ٣٤٨.

ولذلك يكون القرار الإداري مشروعاً ما دام قد حقق صالحاً عاماً، حتى ولو أرضى مصادفة غلاً شخصياً في نفس مصدر القرار فالعبره بدافع القرار ونتيجته[١].

وتعتبر هذه الصورة أشد حالات استعمال السلطة سوءاً، حيث تمارس السلطة العامة لايقاع الأذى بالغير بقصد الانتقام والتشفي لأحقاد وضغائن شخصية[٢]. وهي من أبشع صور الانحراف بالسلطة على الاطلاق، حيث يستخدم مصدر القرار امتيازات السلطة العامة والصلاحيات القانونية اداه ووسيلة لتصفية الحسابات مع الغير[٣]

وقضت محكمة القضاء الإداري أنه "متى شفا القرار الإداري عن بواعث تخرج به عن استهداف الصالح العام المجرد إلى شفاء غلة أو ارضاء هوى في النفس، فإنه يكون منحرفاً عن الجادة مشوباً بإساءة استعمال السلطة[٤].

ثالثاً: الانحراف بالسلطة لتحقيق أهداف سياسية

إذا ابتغى رجل الإدارة بقراره التعبير عن وجهته السياسية أو التنكيل بخصومه السياسيين خرج قراره عن إطار المشروعية وخروجاً على مقتضيات الواجب الوظيفي التي توجب على

---

(1) د. عبدالعزيز خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص ٣٢٨.

(2) د. عبدالغني بسيوني عبدالله، القضاء الإداري،مرجع سابق، ص ٦٦٤.

(3) د. علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري،ج٢، مرجع سابق ص٨٣٩

(4) حكم محكمة القضاء الإداري في ١٩٥٤/٥/١٩ قضية ١١٥٠، لسنة ٦ ق مجموعة السنة ٨، ص ١٤٦٢.

الإدارة أن تقف على الحياد من التيارات الحزبية السائدة في المجتمع[١] فالعمل الإداري يجب أن يتسم بالثبات لتحقيق الصالح العام لجميع الأفراد.

وقد ساعد على انتشار هذا النوع من الانحراف السماح لموظفي الإدارة بالانضمام إلى الأحزاب السياسية، وقد يقوم هؤلاء بإصدار قرارات لإدراك هدف حزبي معين[٢] وقد يصدر القرار ويكون خالطاً للمصلحة العامة ومصلحة الحزب معتقداً أن مصلحة الحزب هي مصلحة عامة وفي هذه الحالة لا يكون قراره مبرءاً من الانحراف، حيث لا عبرة بحسن النية أو سوئها[٣].

وقد استقرت أحكام مجلس الدولة الفرنسي والمصري على اضفاء عدم المشروعية على قرارات الإدارة ذات الصبغة السياسية وذلك لكونها مشوبه بعيب الانحراف في استعمال السلطة، فقد الغى مجلس الدولة الفرنسي قراراً يحضر اجتماعاً عاماً، ويعترض على بيع صحيفة في الطريق العام، حيث ثبت للمجلس أن الاجتماع المحظور ينظمه الحزب غير الحاكم، والجريدة تعرض أفكاراً للمعارضة[٤]. كما ألغى قراراً للإدارة، بإبعاد أجنبي حيث اتضح للمجلس أن قرار الإبعاد تم اتخاذه لأسباب سياسية[٥].

وقضت محكمة القضاء الإداري في مصر أنه "إذا بان من الوقائع أن جميع اجراءات الحالة قد أجريت تحت دافع يعيبها وهو إساءة استعمال السلطة تحت تأثير عضو مجلس النواب

---

(1) عبدالعزيزخليفه، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص ٣٣٣.

(2) د. سامي جمال الدين، الدعاوى الإدارية والاجراءات أمام مجلس الدولة، ص ٢٩٨.

(3) د. عبدالعزيز خليفه، أوجه الطعن بالإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص ٣٣٣؟

(4) C.E., 23-11-1951, Ste, Nouvelle, Fim frimerie et publicite. R.D. P.P. 51. حلمي ص ٣٢٨.

(5) C.E. 13-5-1977, Perregeaux, Rec, P. 16 , حلمي الدقدوقي،مرجع سابق، ص ٣٢٨.

فإنها تقع باطلة... فليس له أن يتدخل في أعمال رجال السلطة التنفيذية"[1] فألغت محكمة القضاء الإداري القرارات التي تستهدف تحقيق أغراض سياسية.

رابعاً: الانحراف بالسلطة بهدف الغش نحو القانون أو تحايلاً على تنفيذ أحكام القضاء

لا يجوز للإدارة أن تتحايل على تنفيذ أحكام القانون، لأنه في التطبيق السليم للقانون تحقيقاً للصالح العام، والقاعدة القانونية عامة ومجردة، فالقانون وضع لما فيه مصلحة للجميع، فإذا حرف لتحقيق مصلحة فردية أو فئة بعينها عد ذلك انحرافاً بالسلطة.

وكذلك فإن تحايل الإدارة على تنفيذ الأحكام القضائية الحائز على قوة الشيء المقضى به يعد مشوباً بعيب مخالفة القانون، وإذا تحايلت الإدارة على تلك الأحكام قاصدة التهرب من تنفيذها بطريق غير مباشر، عد قراراً مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة . وقد ألغى مجلس الدولة الفرنسي قراراً أصدره أحد المحافظين عدل فيه لوائح الاسكان لصالح بعض الملاك وذلك للتهرب من تنفيذ حكم قضائي بهدم عقاراتهم المخالفة للشروط لكونه مشوباً بالانحراف بالسلطة[٢].

وكذلك ألغت المحكمة الإدارية العليا قرار سعى محافظ الشرقية لاستصداره بالاستيلاء على عقار كانت المحافظة تستأجره كبيت للطالبات المغتربات، وذلك بعد أن صدر حكم لصالح مالك العقار باخلائه وتسليمه له فصدر قرار الاستيلاء بهدف تعطيل حكم الاخلاء، وقد قالت المحكمة في هذا الخصوص "إن الباعث الذي دفع محافظة الشرقية بادئ الأمر إلى السعي في

---

[1] حكم محكمة القضاء الإداري في ١٩٥٢/٣/١٨، السنة ٦، ص ٦٧٨.

[2] C.E. 18-4-1975, Eroux Four cede, Rec. P.P. 700-707

إستصدار القرار المطعون فيه هو الحكم الصادر بإخلاء المبنى المطلوب الاستيلاء عليه، وقصدها من ذلك، هو تعطيل تنفيذ هذا الحكم ثم تحول هدف المحافظة بعد أن تصالح معها المالك إلى الضغط عليه بهدف تخفيض الأجرة عندما رأت أنه مغالٍ فيها[(١)].

المطلب الثاني: الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف

قد يخصص المشرع لبعض القرارات أهدافاً بذاتها يتعين لكي يكون القرار مشروعاً أن يبتغيها وإلا كان مشوباً بالانحراف بالسلطة لمخالفته قاعدة تخصيص الأهداف.

وسيعرض الباحث إلى أوجه الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف، ذلك أن رجل الإدارة قد يقدم نتيجة لخطا فني وقع فيه على إصدار قرار لتحقيق مصلحة عامة لم يوكل إليه أمر تحقيقها، وقد يقدم على تحقيق مصلحة عامة مكاف بتحقيقها ولكنه استخدم في سبيل ذلك وسائل غير تلك التي حددها المشرع لتحقيق تلك الغاية[(٢)] ومن أهم أمثلة تخصيص الأهداف، أن المشرع قد جعل الهدف الذي يتغياه القرار الإداري بشأن موضوع الضبط الإداري هو الحفاظ على النظام العام بعناصره المقررة قانوناً، علاوة على عناصر الضبط الخاص إن وجدت، فإذا أصدر رجل الضبط الإداري قراره لتحقيق غير ذلك الهدف كان قراره معيباً ولو كان الهدف الذي سعى إلى إدراكه يتفق مع المصلحة العامة في تقديره، وهكذا تظهر أوجه الانحراف بالسلطة عن قاعدة تخصيص الأهداف من خلال:

[(1)] المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم ١٣٠٩، لسنة ١٢ من جلسة ١٩٦٧/٢/١٨، مجموعة أحكام السنة ١٢، ص ٦٦٤، أشار إليه عبدالعزيز خليفه في أوجه الطعن في قرار الإلغاء الإداري، ٣٤٠.

[(2)] د. عبدالعزيز خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص ٣٥٢.

الفرع الأول: خطأ الموظف في تحديد الأهداف المنوط به تحقيقها.

الفرع الثاني: خطأ الموظف في وسيلة تحقيق الأهداف (الانحراف بالإجراء)

الفرع الأول: خطأ الموظف في تحديد الأهداف المنوط به تحقيقها

يستعمل رجل الإدارة سلطاته في تحقيق الأهداف وإن كانت متصلة بالمصلحة العامة إلا أنه غير مكلف بتحقيقها وهنا يقع عيب الانحراف بالسلطة "مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف، ومن تطبيقاتها الانحراف بسلطة الاستيلاء أو استعمالها لسلطتها بقصد فض نزاع مدني، أو قيام أحدى الهيئات بمنع خدماتها عن أحد المواطنين لإجباره على القيام بتصرف معين.

أولاً: الانحراف باستعمال سلطة الاستيلاء

يعد الاستيلاء من المكنات الخطيرة التي تملكها الإدارة، وتجد تبريرها في أن الإدارة مكلفة برعاية الصالح العام، وقد يكون الاستيلاء وسيلة لحصول الإدارة على بعض احتياجاتها[١]، وقد يكون وسيلة لمواجهة ظروف طارئة قد تحقق الأمن الداخلي أو الخارجي أو لمواجهة كارثة عامة ونحو ذلك[٢].

وقد عرف بعض الفقه الاستيلاء بأنه "العملية التي تقوم بها السلطة الإدارية من جانب واحد وبإرادتها المنفردة، في مواجهة شخص طبيعي أو معنوي يلتزم هذا الأخير بموجبها، بأن

---

(1) د.عبدالعزيزخليفه، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص ٣٥٣.

(2) د. فؤاد موسى، فكرة الانحراف بالإجراء، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، سنة ١٩٩٧، ص ١٨٤.

يقدم لها أو للغير خدمة معينة أو عقاراً معيناً لاستخدامه. أو تملكه ذلك من أجل اشباع احتياجات طارئة ومؤقتة تتعلق بالمصلحة العامة في ظل الشروط المقررة قانوناً(١).

فإذا حادت الإدارة عن تحقيق أغراض المشرع، فإنها تكون قد انحرفت بتلك السلطة عن غاياتها مما يستتبع إلغاء قرارها، ومبرر ذلك أنها انحرفت عن الهدف المخصص لقرارها والذي بموجبه منحت سلطة الاستيلاء.

وقد أستقرت أحكام مجلس الدولة الفرنسي والمصري ومحكمة العدل العليا الأردنية على الغاء قرارات الإدارة التي تنحرف فيها عن الهدف الذي حدده لها المشرع من استعمال سلطة الاستيلاء. ويشترط لمشروعية الاستيلاء باعتباره قيداً على حق الملكية، فإنه أن يكون قد تقرر لضرورة قصوى ويسقط الاستيلاء بانتهاءها باعتباره إجراء مؤقت بطبيعة(٢) ويلزم لمشروعية هذا الإجراء تحقيق الهدف الذي تغياه المشرع وذهبت المحكمة الإدارية العليا في مصر في أحد أحكامها إلى أنه "لا يجوز للهيئة الإدارية المختصة اللجوء إلى الاستيلاء على ممتلكات الأفراد لحاجة التموين إلا في حالة الضرورة القصوى، والتي يتعذر معها على الإدارة تدبير احتياجاتها بالطريق الطبيعي، ومن ثم يكون بهذه المثابة ذا طبيعة مؤقتة. كما أنه يلزم المشروعية قرار الاستيلاء، تحقق الهدف الذي تغياه المشرع صراحة في المرسوم بالقانون الخاص بالتحديد وثبوت حالة الضرورة، ذلك أن الاستيلاء وسيلة استثنائية تتضمن قيداً على حق الملكية، وعبئاً عليها لا يبرره إلا الصالح العام الذي يحدده المشرع صراحة في القانون، ومن ثم لا يجوز لوزير التموين

---

(1) Ducas, Ader, Le droit de requirition, the'se, bard eaux, 1955, P. 83 أشار إليه د. موسى في فكرة الانحراف بالإجراء، ص ١٨٥.

(2) د. عبدالعزيز خليفه، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص ٣٥٥.

اللجوء اليها إلا إذا استنفدت جميع الوسائل العادية المتاحة، ولم يجد بعدها إلا هذه الوسيلة الاستثنائية لتحقيق الهدف الذي تغياه المشرع من ضمان تزويد البلاد بالمواد التموينية وتحقيق العدالة في توزيعها، فيكون في هذه الحالة ضرورة ملحة اقتضاها الصالح العام شريطة أن تقدر هذه الضرورة بقدرها وألا تجاوز حدودها[١].

وقد استعملت الإدارة الفرنسية سلطة الاستيلاء مدفوعة في ذلك بظروف الحروب، إلا أن هذه السلطة باعتبارها سلطة استثنائية كانت محددة دائماً بالغرض الذي من أجله منحت، وقد عنى المشرع الفرنسي لتحديد تلك الأغراض، فإذا ما غفلت عنها الإدارة سهواً أو عمداً الغى مجلس الدولة قرارها[٢].

وقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بإلغاء القرار الإداري الصادر بالاستيلاء على كمية جبن مملوكة للطاعن، لأنه قام بتصدير كمية جبن بطريقة غير مشروعة حيث قرر مجلس الدولة الفرنسي "وحيث إن قرار المدير للتموين بالاستيلاء على كمية جبن مملوكة للطاعن، إنما كان من أجل توقيع جزاء عليه لقيامه بتصدير كمية من الجبن بطريقة غير مشروعة، وبالتالي فإن الإدارة تكون قد استعملت حقها في الاستيلاء من أجل غرض آخر يختلف عن الغرض الذي تقرر هذا الحق من أجله، وبناء عليه فإن قرار الاستيلاء يكون مشوباً بالانحراف[٣]. وقررت محكمة العدل العليا الاردنية عدم مشروعية الخروج عن الغاية المخصصة لاجراءات الضبط في الظروف

---

(1) حكم المحكمة الإدارة العليا، طعن رقم ٤٣٨، جلسة ١٩٩٩/٦/٢٠، أشار إليه د. عبدالعزيز خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري، ص ٣٥٦.

(2) حدد قانون ٢٠ ديسمبر ١٨٩٢، مدة الاستيلاء بما لا يجاوز خمس سنوات، فإذا أرادت الإدارة الاستمرار بالاستيلاء لأكثر من ذلك فإنه يتعين عليها الالتجاء لإجراء نزع الملكية مشار إليه في د. عبدالعزيز خليفة، أوجه القطعة بإلغاء القرار الإداري، ص ٣٥٧.

(3) C.E. 25-4-1947, Guevin R. P. 66

الاستثنائية فقد قضت "ان قرار مدير دائرة السير بضبط السيارة وحجز رخصتها بسبب استخدامها في نقل ادوات منزلية خلافا لنص امر الدفاع على عدم جواز استخدامها الا لاغراض نقل الحجارة والتراب..... ان منع استخدام سيارة القلاب في نقل اية مواد ما عدا الحجارة والتراب لا يمت بصله الى السلامة العامة او الدفاع عن المملكة "[١]

ثانياً: استعمال الإدارة سلطتها في فض نزاع مدني

إن ما يصدر عن الإدارة من قرارات في هذا الشأن يكون خارجاً عن نطاق المشروعية ومشوباً بالانحراف السلطة لأن المشرع قد خص السلطة القضائية بهذا الواجب، وتكون الإدارة قد اعتدت على اختصاص السلطة القضائية، وهذا النوع من الانحراف كثيراً ما يرتكبه المحافظون وغيرهم من رجال الإدارة، فتأتي قراراتهم مشوبة بعيب الانحراف بالسلطة[٢]. وقد استعملت الإدارة الصلاحية المخولة لها قانوناً من أجل تحقيق هدف يختص به القضاء العادي[٣].

وقد رفض مجلس الدولة الفرنسي أن يعترف للإدارة بإجرائه والانحراف بسلطتها في سبيله، حيث قضى بعدم مشروعية قرار ضبط قصد به حل نزاع بين الأفراد[٤].

وقد سار مجلس الدولة المصري على الطريق ذاته حيث أعلنت محكمة القضاء الإداري "قد بان للمحكمة أن المصلحة العامة اقتضت إنشاء خط تنظيم في الشارع الواقع عليه منزل

---

(1) عدل عليا الأردنية، مجلة نقابة المحامين ١٩٦٦ ص٧٥١

(2) د. سليمان الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٤٦٦.

(3) د. حنا ندة، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٤٦١.

(4) C.E. 2-5-1941 Bordeau, R.R. 639. مشار إليه في د. عادل السعيد أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، ص ٦٢٤.

المدعي.... ومن حيث إن هذا التصرف قد يؤدي إلى فض المنازعة والتزاحم بين جارين، بشأن شراء أرض أو الانتفاع بها، إلا أنه لا يدخل ضمن وظيفة البلدية فض المنازعات الخاصة أو صيانة الأمن بل إن وظيفتها هي التنظيم الهندسي للمدينة[١] وانتهت المحكمة في حكمها بالغاء القرار الذي قصدت به الإدارة فض نزاع ذي صبغة خاصة.

ثالثاً: منع خدمات الإدارة عن أحد الأفراد لإجباره على اتيان تصرف معين

إذا ما توافرت شروط استحقاق الخدمة تجاه الأفراد، فإن الإدارة ملزمة بأداء الخدمة بلا سلطة تقديرية لها في ذلك، وتكون الإدارة قد انحرفت إن هي امتنعت أو تباطأت في أداء الخدمة، فسلوك الإدارة يعد في هذه الحالة انحرافاً بالسلطة حتى لو كان الدافع لهذا السلوك هو الضغط على شخص لإجباره على أداء ما عليه من أموال للدولة[٢].

وقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بالغاء قرار الإدارة، حيث استخدمت سلطة الضبط الإداري لإجبار المتعاقد معها على الوفاء بالتزاماته التعاقدية[٣]، وكذلك ألغت محكمة القضاء الإداري المصرية قراراً لقلم المرور بالامتناع عن تسليم أحد المواطنين رخصة سيارته التي استوفى جميع شروط استخراجها، وذلك بهدف إجباره على سداد الرسوم المتأخرة عليه لأحدى الجهات الحكومية[٤]، وقد أيدت المحكمة الإدارية العليا ما ذهبت إليه محكمة القضاء الإداري حيث

---

(1) محكمة القضاء الإداري، مجموعة أحكام السنة السادسة، ١٩٥٢، ص ٤٧٤.

(2) د. عبدالعزيز خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق ص ٣٦٠.

(3) C.E. 8-6-1962, Dililion, Rec, P. 30 مشار إليه في د. عبدالعزيز خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري، ص ٣٦٠.

(4) حكم محكمة القضاء الإداري، أحكام السنة الثامنة، مجموعة أحكام المحكمة، ص ١٥٣٩.

قررت أنه "لا يجوز لجهة الإدارة رفض منح الترخيص لأسباب أخرى لا يدخل في تقديرها في مجال اختصاصها[١].

الفرع الثاني: خطأ رجل الإدارة في استخدام وسائل تحقيق الأهداف "الانحراف بالإجراء"

يقوم الانحراف بالإجراء عندما يخالف رجل الإدارة الاجراء الواجب الاتباع وقد انقسم الفقه بشأن الطبيعة الخاصة لعيب الانحراف بالإجراء إلى اتجاهين يرى أولهما فيه عيباً مستقلاً وثانيهما يراه صورة من صور الانحراف بالسلطة متفرعة عن مخالفة الهدف المخصص لإصدار القرار[٢]. ويرى بعض الفقه أن الانحراف بالاجراء هو مجرد مخالفة لقاعدة تخصيص الاهداف وليس من مبرر لاعتبارها صورة ثالثة متميزة عن صورة الانحراف بالسلطة[٣] وهو ما أخذت به المحكمة الإدارية العليا حيث قضت بأن انحراف السلطة الإدارية بالاجراءات يقترب من صورة عدم احترام قاعدة تخصيص الأهداف "وذلك بأن تخفي الإدارة المضمون الحقيقي للقرار تحت مظهر غير صحيح بأن تلجأ الى إجراء قرره القانون لأهداف معينة.. وهي أمور تؤدي الى.... ثبوت الانحراف بالسلطة في إجراءات وهدف القرار المطعون فيه بما يبطله ويوجب الغاءه[٤].

وفي هذا الفرع سيعرض الباحث إلى مفهوم الانحراف بالاجراء والى صوره:

---

(1) مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة ٣٠، ص ٤٢٨.

(2) د. عبدالعزيز خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري،مرجع سابق، ص ٣٦٢.

(3) د. مصطفى ابو زيد فهمي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٨٢٢.

(4) حكم المحكمة الإدارية العليا طعن رقم ٢٥٧٨ سنة ٣٣ ق، مشار إليه في د. سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، ص ٧٤٠.

أولاً: مفهوم الانحراف بالاجراء

يعرف الاجراء بأنه الوسيلة التي ينص عليها القانون ويجب اتباعها، ولذلك يقوم الانحراف بالإجراء عند قيام سلطة إدارية من أجل تحقيق أغراض تتعلق بالصالح العام، باستخدام إجراء إداري أي بوسيلة قانونية مختلفة عن تلك التي تقررت قانوناً من أجل بلوغ الهدف الذي تسعى الجهة الإدارية إلى تحقيقه[١]. وقد يكون الهدف من استعمال رجل الإدارة إجراء يخالف ما نص عليه القانون هو الهروب من رقابة القضاء[٢]. أي يقع الانحراف بالاجراء عند استعمال رجل الإدارة في سبيل تحقيق هدف عام منوط به تحقيق وسيلة غير مقررة قانوناً[٣] وتبدو أهمية الانحراف بالإجراء إلى أنه يكشف عن عيب الانحراف بالسلطة دون الحاجة إلى البحث عن مقاصد متخذ القرار، أي أن الانحراف يتضمن الدليل الموضوعي على الانحراف بالسلطة[٤]. وترى غالبية الفقه الإداري ان الانحراف باستخدام الاجراءات الإدارية تشكل الصورة الثالثة من صور الانحراف بالسلطة، الا ان جانبا من الفقه ذهب الى ان الانحراف بالإجراء لا يشكل وحده وجها من أوجه عدم المشروعية ويذهب الباحث الى ما ذهب إليه أغلب الفقه الإداري من أن الانحراف بالاجراء يعد الصورة الثالثة من صور الانحراف في استعمال السلطة .

---

(1) Adent, Contenlieux administrative, cours, de droit administrative, Paris, 1981, P. 202.

(2) د. سعاد الشرقاوي، قضاء الإلغاء وقضاء التعويض، مرجع سابق ص ٢٢١.

(3) د. سليمان الطماوي القضاء الإداري وقضاء الإلغاء، مرجع سابق ص ٩٠٤.

(4) د. محسن خليل، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص ٣٧٥.

ثانياً: أوجه الانحراف بالإجراء

قد تنحرف الإدارة عن الإجراءات المقررة لتحقيق نفع مادي هدفه تحسين الخدمة التي تؤديها للمواطنين وهي غاية مشروعة لتمشيها مع الصالح العام، إلا أنها قد انحرفت بالسلطة المخولة لها، وذلك باتباع أساليب لم يمنحها القانون حق استعمالها، وتنازع موقف مجلس الدولة الفرنسي والمصري، وهما بصدد تقرير مدى مشروعية انحراف الإدارة بسلطتها بقصد تحقيق أهداف مالية اتجاهان اقر في أحدهما عدم مشروعة تلك القرارات لخروجها على قاعدة تخصيص الأهداف واقر في الآخر مشروعيتها، فاستقرت أحكام مجلس الدولة الفرنسي والمصري ومحكمة العدل العليا الاردنية في الاتجاه الأول على الغاء قرارات الإدارة التي ابتغت من وراء إصداره تحقيق أهداف مالية تأسيساً على خروج تلك القرارات عن الهدف المخصص، وأقر القضاء الإداري الفرنسي على أن استخدام سلطة الضبط لتحقيق أحد اغراض المصلحة العامة يعد انحرافاً بالسلطة، حيث تمارس الإدارة سلطات الضبط الإداري من أجل تحقيق هدف خاص ومحدد هو المحافظة على النظام العام، فإذا ما استخدمت هذه السلطات لتحقيق أغراض أخرى كانت قراراتها غير مشروعة للانحراف بالسلطة(١).

ويعد استخدام الإدارة لسلطة الضبط الإداري لتحقيق أهدافها المالية من أخطر صور هذا النوع من الانحراف بالسلطة، حيث يصعب على الأفراد اكتشافه، فالإدارة تحت ستار أغراض الضبط الإداري تلجأ إلى تحقيق مصلحتها المالية(٢).

---

(1) مشار إليه في د. عادل أبو السعيد أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، ص ٦٢٣.

(2) د. عبدالعزيز خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص ٣٧٧.

واستقرت أحكام مجلس الدولة الفرنسي قبل عام ١٩٣٠ إلى الغاء القرارات التي تجلب منفعة مالية للإدارة كما في قضية عيدان الثقاب في فرنسا والتي تتلخص وقائعها أن الحكومة الفرنسية احتكرت صناعة الثقاب ولضمان عدم المنافسة من المصانع الأخرى قامت باغلاق المصانع التي لم تحصل على ترخيص سليم بمباشرة أعمالها بالرغم من أن إغلاق تلك المصانع يدخل في نطاق النظام العام الذي تختص بتحقيقه سلطة الضبط الإداري، إلا أن مجلس الدولة الفرنسي ألغى قرار الغلق، حيث ثبت له أن غايته ليس تحقيق النظام العام، وإنما لمساعدة الإدارة مالياً وهي وسيلة غير مقررة قانوناً، ومن ثم يكون قرارها مشوباً بالانحراف بالسلطة[١].

وأيدت المحكمة الإدارية العليا المصرية هذا الاتجاه، حيث ألغت قرار ضبط صادر باغلاق سوق خاص يوم الاثنين من كل أسبوع لتحقيق رواجاً لسوق عمومي[٢] ومبرر الالغاء أن القرار لم يهدف إلى تحقيق أي من عناصر النظام العام بل قصد نفعاً مادياً يعود على الإدارة.

وقررت محكمة العدل العليا الاردنية عدم مشروعية الغاية المالية التي تستهدف الإدارة تحقيقها فقد قضت"ان الإدارة قد افصحت عن السبب الذي حملها على اصدار القرار المشكو منه وهو الحفاظ على اموال الشركة التي تسهم فيها الحكومة بنسبة ٥١ % وهذا السبب لم يقصد الشارع تحقيقه ...... ولذلك تكون قد أساءت استخدام سلطتها "[٣]

اما الاتجاه الثاني فقد أقر مجلس الدولة الفرنسي والمصري بمشروعية القرارات المخالفة للهدف المخصص في سبيل تحقيق أهداف الإدارة المالية تأسيساً على أن تلك القرارات لم تعد

---

(1) C.E. 28-Nov. 1975, Laumonnier, Carral, R. P. 934. مشار إليه في د. محسن خليل، قضاء الإلغاء، ص ١٨٣.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا سنة عشرين/ ١٩٨٠، ص ٥٠٥، مشار إليه في مرجع حالة الطوارىء وسلطات الضبط الاداري لمؤلفه د.محمد الوكيل،ص٣٩٧.

(3) عدل عليا في ١٩٧٩/١٠/٢٢ مجلة نقابة المحامين ١٩٨٠ ص ١٦١ .

تشكل انحرافاً بالسلطة، وفي هذا توسيع لنطاق فكرة المصلحة العامة، بحيث يدخل في هذا النطاق المصلحة المالية للإدارة المحلية والتي اعتبرت أهدافها المالية من أهداف المصلحة العامة[١] وكان مجلس الدولة الفرنسي اسبغ حمايته لقرارات الإدارة التي تسعى بها إلى تحقيق أهداف مالية بحيث أعلن أن "مسعى الإدارة لتحقيق أغراض مالية هدف مشروع، لأن موازنة الميزانية المحلية من أغراض المصلحة العامة[٢] كما أقر المجلس مشروعية قرار الإدارة بقصد المرور في أحد الشوارع المنشأة حديثاً على العربات التي لا تجاوز ثقلاً معيناً حيث انتهى إلى أن هذا القرار ليس مشوباً بأي صفة تعسفية، وذلك استناداً إلى أن العمل على التخفيف من المصاريف التي تقع على كاهل الضريبة لا يمكن أن ينظر إليه كانحراف بالسلطة[٣].

وأقر القضاء الإداري المصري مبادئ النظرية الحديثة للمصلحة المالية، أي ان استخدام سلطات الهيئات المحلية لتحقيق مصلحتها المالية لا يعد انحراف بالسلطة، وقضت محكمة القضاء الإداري المصرية بأن "الأسباب المالية التي دعت إلى سحب الترخيص لامتناع المدين عن دفع الاتاوة تدخل ضمن المصلحة العامة، ومن ثم فإن المجلس البلدي إذا استهدف من الغائها أن يفيد مادياً ليتسنى له إصلاح شوارع المدينة، والتي تتأثر بعمل الشركات المرخص لها عملاً مستمراً، وإن نفقات إصلاحها تصل إلى مبالغ كبيرة إنما استهدفت هدفاً مشروعاً، ليس ثمة من شك في أن

---

(1) عبدالعزيز خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري،مرجع سابق، ص ٣٨٩.

(2) C.E. 29-1-1932 Sociele des Autous antiailais R. P. 177. مشار إليه في د. محسن خليل، قضاء الإلغاء، ص ١٨٩.

(3) 1933 Raho et autreis . R.P. B مشار إليه في محسن خليل، قضاء الإلغاء، ص ١٩٨٩.

موازنة الميزانية المحلية من أغراض المصلحة العامة[1]. ويلاحظ أن مجال السماح للإدارة في استعمال سلطتها لتحقيق أهداف مالية يقتصر على عمل السلطات المحلية.

وقد تهدف من خلال سلطة نزع الملكية لتحقيق مصلحة مالية، فإذا هدفت الإدارة من قرار نزع الملكية إلى تحقيق نفع مالي لها فإنها تكون قد انحرفت عن قاعدة تخصص الأهداف، ويكون قرارها مشوباً بالانحراف بالسلطة، حيث إن تحقيق المصلحة نفع مادي للإدارة وإن كان يدخل في نطاق تحقيق المصلحة العامة، إلا أنه ليس هو الهدف الوحيد الذي من أجله منح المشرع الإدارة سلطة نزع الملكية[٢] وتطبيقاً لذلك الغى مجلس الدولة الفرنسي قراراً أصدره محافظ وكان المقصود به تمكين البلدية من اكتساب ملكية بعض العقارات بطريق نزع الملكية، حيث الغى المجلس القرار استناداً إلى أنه مشوب بالانحراف بالسلطة، حيث كان مرماه تحقيق مصلحة مالية للبلدية، ولا يختص المحافظ بتحقيقها[٣].

وفي مصر فقد ألغت المحكمة الإدارية العليا قرار رئيس مجلس الوزراء والذي استصدرته أحدى الجامعات بنزع ملكية بعض الأفراد، لاستكمال منشآتها الجامعية، حيث بينت أن الجامعة تصرفت في أرض مملوكة لها في تاريخ سابق على تاريخ صدور قرار نزع الملكية، حيث ذهبت الى أن في ذلك إساءة استعمال السلطة. وتجاوز للغاية التي حددها الدستور والقانون،

---

(1) محكمة القضاء الإداري، مجموعة أحكام السنة التاسعة ١٩٥٤، ص ١٨٤.

(2) عبدالعزيز خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص ٣٨٠.

(3) C.E. 19-1-1977 Nairc, R. P. 703 مشار إليه في د. فؤاد محمد موسى، فكرة الانحراف بالاجراء، ص ١٥٤.

ولما في ذلك من المساس بالملكية الخاصة، مع تنكب للغاية التي قامت عليها فكرة التضحية بالمصالح الشخصية لحساب الصالح العام[١].

المبحث الثالث: إثبات عيب اساءة استعمال السلطة في قرارات الضبط الإداري

يمكن القول إن إثبات الانحراف بالسلطة أمر بالغ الصعوبة بالنسبة للقاضي والمدعى على حد سواء[٢] فهذا العيب ليس من العيوب الشكلية (الشكل والاختصاص) وليس من العيوب الموضوعية الأخرى التي يمكن استخلاصها بسهولة، وهو عيب يكمن في النوايا ومقاصد رجل الإدارة ومن هنا نبعت صعوبة إثباته[٣] ولا يحكم القاضي بالإلغاء استناداً إلى اساءة استعمال السلطة إلا إذا تأكد فعلاً من وجود هذا الانحراف[٤].

وقد أدى تشدد مجلس الدولة الفرنسي في وسائل إثبات عيب الانحراف بالسلطة إلى تعقيد إثباته، حيث اشترط وجوب استخلاص هذا العيب من أصول ثابتة بالملف[5] ومهمة المدعي ليست سهلة في إثبات الانحراف حيث لا يملك من المستندات ما يثبت به انحراف الإدارة بسلطتها، لكونها في حوزة الإدارة والتي لن تسلمها طواعية[٦] وقد ترتب على تلك الصعوبة التي تواجه القاضي والمدعي في إثبات الانحراف بالسلطة أن تحول هذا العيب إلى عيب احتياطي، وبسبب

---

[1] المحكمة الإدارية العليا، مجموعة المبادئ، ١٩٩٠، السنة ٣٥، العدد الثاني، ص ١٩١٣.

[2] د.عبدالعزيزخليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص ٤١٣.

[3] د.سامي جمال الدين، الدعاوى الإدارية، مرجع سابق، ص ٣٧٤.

[4] د.سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سابق،، ص ١٧٣.

[5] د.محسن خليل، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص ١٩٧.

[6] د.عبدالعزيز خليفه، أوجه الطعن بإلغاء القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٤١٥.

صعوبة الإثبات، فإن المدعي يفضل أن يلجأ إلى أوجه الطعن الأخرى بالرغم من أنه مشوب بالانحراف لأن ما يهمه هو إلغاء القرار الإداري.

وإزاء صعوبة الإثبات تدخل القضاء للتخفيف من وطأة عبء الإثبات الملقى على عاتق المدعي، فاكتفى القضاء بالقرائن التي من شأنها أن تشكك في نوايا الإدارة وصحة غاياتها وقضت محكمة العدل العليا بأن الاجتهاد استقر "... على أن القرار الإداري يصدر متمتعاً بقرينة الصحة وعلى من يدعي بأنه معيب يعيب إساءة استعمال السلطة إثبات ما يدعيه أو تقديم ما يزعزع هذه القرينة[١].

وسيعرض الباحث لهذا المبحث من خلال المطلبين التاليين:

المطلب الأول: عبء إثبات اساءة استعمال السلطة.

المطلب الثاني: وسائل الإثبات

المطلب الأول: عبء إثبات اساءة استعمال السلطة

تعتبر مسألة تنظيم عبء الإثبات في دعوى الإلغاء من أهم الوسائل المؤثرة في الدعاوى، ذلك أن النصوص القانونية أشارت إلى أن عبء الإثبات يقع على عاتق المدعي في القضاء العادي[٢] على خلاف الحال بالنسبة لعبء الإثبات في القضاء الإداري.

وسوف يعرض الباحث إلى اتجاهات الفقه والقضاء في تنظيم عبء الإثبات من خلال الفرعين التاليين:

---

[1] عدل عليا الأردنية، رقم ٩٤/١٧، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، عدد ١، ٢، ١٩٩٥، ص ٥١.

[2] المادة ١٣١٥، قانون مدني فرنسي والمادة الأولى من قانون الإثبات في مصر والمادة ٧٣ في القانون المدني الأردني.

الفرع الأول: موقف الفقه من عبء إثبات اساءة استعمال السلطة.

الفرع الثاني: موقف القضاء من عبء إثبات اساءة استعمال السلطة.

الفرع الأول: موقف الفقه من عبء إثبات اساءة استعمال السلطة

ظهرت اتجاهات فقهية عديدة في محاولة لوضع معيار محدد يحكم عبء الإثبات حيث ذهب الاتجاه الأول إلى إلقاء عبء الإثبات على المدعي[١] والاتجاه الثاني نادى بتوزيع عبء الإثبات بين طرفي الدعوى[٢] وذهب الاتجاه الثالث إلى إلقاء عبء الإثبات على المدعي مع قـيام القاضي بدور ايجابي في الدعوى[٣]، ثم استقر أغلب الفقه الإداري على القاء عبء الإثبات على عاتق المدعي حيث يقع عليه إثبات أن الإدارة استهدفت من قرارها هدفاً بعيداً عن المصلحة العامة أو يغاير الهدف المخصص. والأصل أن المدعي الذي يقع عليه عبء الإثبات هو من يصدر عنه الادعاء أمام القضاء، ومفاد ذلك أن ما يقع على المدعي عبء إثباته هو ما يدعيه هو، أما ما تدعيه الإدارة باعتبارها طرف في الدعوى أثناء سيرها فإن عليها وحدها يقع عبء إثباته.

غير أن القاضي الإداري أدرك بخبرته أن الطاعن لو ترك وشأنه سوف ينوء حتماً بعبء الإثبات، فلا ينتظر اعتراف الإدارة بخطئها بل يقدم إلى الطاعن ما ييسر له إثبات هذا العيب، فيضع أحياناً قرائن تغير بذاتها أن القرار المطعون فيه مشوباً بالانحراف بالسلطة مثال أن يكتفي

---

(1) د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، مرجع سابق، ص ٦٣٩، وتبنى هذا الاتجاه في فرنسا Debbasch de laubatere lenon. Odent derul مشار إليه في إثبات دعوى الإلغاء الاستاذ خالد القطارنة، ص ٩٧.

(2) تبنى هذا الاتجاه في مصر الدكتور مصطفى كمال، د. محمود حلمي وفي فرنسا تبنى هذا الاتجاه Paclet colen, lemasurier, motulsky copper, royer مشار إليه في إثبات دعوى الإلغاء، الاستاذ خالد القطارنة، ص ٩٧.

(3) د. أحمد كمال الدين موسى، نظرية الإثبات في القانون الإداري، مرجع سابق ص ٥٨٣.

من المدعي بتقديم قرينة تشكك في سلامة الغاية من القرار[1] وينقل عندئذ عبء الإثبات إلى الإدارة حتى تقوم بدفع هذا الشك، فإذا لم تقدم الإدارة الإجابة الكافية التي يقتنع بها القاضي اعتبر ذلك تسليماً منها بطلبات المدعي[2].

ويرجع إلقاء عبء الإثبات على عاتق المدعي، إلى أن القضاء يقر سلامة الاغراض التي تتوخاها الإدارة إلى أن يثبت العكس لخطورة الاسراف في اتهام الإدارة بالانحراف في استعمال سلطتها[3].

ويرى بعض الفقه توزيع عبء الإثبات بين طرفي الدعوى بحيث يتحمل كل طرف نصيباً منه يحدده القاضي الإداري، ويجد هذا الاتجاه مبرره في ان تطبيق القاعدة العامة في الإثبات على الدعوى الإدارية يضع المدعي أمام القضاء الإداري في مركز صعب وإذا كان تطبيق القاعدة المدنية الخاصة بعبء الإثبات وقوعه على المدعي ميسوراً أمام القضاء العادي، فإنه يجد صعوبات يلزم بإزالتها والتخفيف من حدتها أمام القضاء الإداري، إذا لا بد أن يختلف الحال في مجال تنظيم عبء الإثبات في القانون الإداري عن الخاص. والذي فيه يتساوى الأفراد في مقدرة الحصول على أدلة الإثبات[4]. بينما المدعي في دعاوى الإلغاء في مركز غير متوازن أمام الإدارة، بينما تحوز الإدارة وحدها الملفات والمستندات التي تسعف في إثبات الحقيقة بصفة قاطعة.

---

(1) د.عبدالعزيزخليفه، أوجه الطعن بإلغاء القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٤٢١.

(2) د. عبدالفتاح حسن، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص ٣٢٢.

(3) د. محمود عاطف البنا، الوجيز في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٢٧٩.

(4) د. مصطفى أبز زيد فهمي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٦٣٩.

ويؤيد الباحث الاتجاه الذي ينادي بتوزيع عبء الإثبات بين المدعي والمستدعى ضده (الإدارة غالباً) مع قيام القاضي الإداري بدور إيجابي في الدعوى يساعد المدعي في تخفيف وطأة عبء الإثبات الملقى عليه لأنه لايحوز الأوراق والمستندات على عكس الإدارة .

الفرع الثاني: موقف القضاء من عبء إثبات اساءة استعمال السلطة

أيد قضاء مجلس الدولة الفرنسي ومجلس الدولة المصري وقضاء محكمة العدل العليا الأردنية مبدأ إلقاء عبء الإثبات (عيب انحراف السلطة) على عاتق مدعيه، حيث ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى أن الانحراف بالسلطة من العيوب القصدية في السلوك الإداري، وقوامه اتجاه إرادة صاحب الاختصاص إلى الانحراف به بغير تحقيق الصالح العام، وبالتالي يقع عبء إثباته على من يدعيه[١] وأيدت المحكمة الإدارية العليا محكمة القضاء الإداري فيما ذهبت إليه من رفض منح الطاعن الجنسية المصرية بالتجنس، حيث عجز عن إثبات أن قرار الإدارة برفض منحه تلك الجنسية مشوباً بالانحراف بالسلطة[٢] وذهبت المحكمة إلى أن عيب إساءة استعمال السلطة يجب إقامة الدليل عليه لأنه لا يفترض[٣].

وتيسيراً على المدعي في دعوى الانحراف بالسلطة، وللطبيعة الخاصة لعيب الانحراف بالسلطة والتي رتبت صعوبة إثباته، فقد خفف مجلس الدولة المصري من حدة مبدأ إلقاء عبء الإثبات كاملاً على عاتق المدعي، حيث نقل عبء الإثبات إلى جانب الإدارة إذا ما قدم المدعي ما

---

(1) المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم ٢٨٧٣ سنة ٣٧ قضائية ١٩٩٣.

(2) المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم ١٥٧ سنة ٤٤ قضائية ١٩٩٩،

(3) المحكمة الإدارية العليا طعن رقم ١٩٣/٤٧ سنة ٤٤ قضائية ١٩٩٩، .

يزعزع به قرينة الصحة المفترض توافرها في القرار الإداري، فيكون على الإدارة في هذه الحالة إثبات عكس ما يدعيه المدعي، وقد قضت محكمة القضاء الإداري بأنه "من المبادئ المقررة إذا لم يشتمل القرار على ذكر الأسباب التي استند إليها، يفترض فيه أنه صدر وفقاً للقانون ويهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، وهذه القرينة تبقى قائمة إلى أن يثبت المدعي أن الأسباب التي بنى عليها القرار المطعون فيه هي أسباب غير مشروعة لا تمت للمصلحة العامة، وللمحكمة كامل السلطات في تقدير الدليل الذي يقدمه المدعي في هذا الصدد، ولهذا إذا رأت وجهاً لذلك أن تطلب بيان المبررات التي بنى عليها القرار المطعون فيه، وهذا عن طريق اعتبار الدليل الذي يقدمه المدعي كافياً على الأقل لزعزعة قرينة الصحة (المشروعية) التي يتمتع بها القرار الإداري فينقل عبء الإثبات من على عاتق المدعي إلى عاتق الحكومة[١].

وقضت المحكمة الإدارية بأن عبء الإثبات يقع أصلاً على عاتق المدعي إلا أن هذا الأصـل العام لا يؤخذ به إذا نكلت جهة الإدارة عن تقديم ما تحت يدها من أوراق رغـم طلـب المحكمـة، حيث يترتب على ذلك قيام قرينة لصالح المدعي تلقي عبء الإثبات على عاتق الإدارة[٢] وقضت محكمة القضاء الإداري "أن الأصل في عبء الإثبات أن يقع على عاتق المدعي إلا أن الأخذ بهذا الأصل على إطلاقه في مجال المنازعات الإدارية لا يستقيم مع واقع الحال بالنظر إلى احتفاظ الإدارة في غالب الأمر بالوثائق والملفات ذات الأثر الحاسم في مجال المنازعات الإدارية[٣].

---

[1] محكمة القضاء الإداري، قضية رقم ٥٢٥ لسنة ٦ قضائية ١٩٥٣، مجموعة أحكام المحكمة، ص ١٥٨٢.

[2] المحكمة الإدارية العليا، قضية رقم ٦٠٨، سنة ٣ قضائية ١٩٨٩، مجموعة السنة ٣٥ ص ٥٨٣.

[3] حكم محكمة القضاء الإداري، رقم ٣٦٠٦، سنة ٤٥ قضائية جلسة ١٩٩٣/٧/٢٩.

إن إلقاء عبء الإثبات على عاتق المدعي على أساس تمتع القرار الإداري بقرينة الصحة، فإذا نجح المدعي في إقامة قرينة تزحزح هذه القرينة المفترض توافرها في قرارات الإدارة، انتقل عبء الإثبات على عاتق الإدارة حيث يكون عليها في هذه الحالة إثبات مشروعية قرارها، وهذا يعني أن قرينة صحة القرارات الإدارية ليست مطلقة بل قرينة قابلة لإثبات العكس، وهذا القضاء يتفق مع طبيعة سلطة القاضي الإداري الموجه للإجراءات وما يفرضه عليه ذلك من كفالة التوازن في الإثبات بين طرفي الدعوى الإدارية، وهذا المبدأ تفرضه مقتضيات العدالة.

ومن شأن ذلك تمكين القضاء من ممارسة دوره في إرساء المشروعية من خلال إلغاء قرارات الإدارة المشوبة بالانحراف بالسلطة. وبالرغم من هذا فإن هناك أحكاماً لمحكمة القضاء الإداري تلقي فيها عبء الإثبات كاملاً على عاتق المدعي، وقد ذهبت محكمة القضاء الإداري إلى أن قرينة الصحة في القرار الإداري لا يهدمها سوى اعتراف الإدارة.

ويطبق مجلس الدولة الفرنسي مبدأ إلقاء عبء إثبات الانحراف بالسلطة على عاتق المدعي حيث قضى بأنه "إذا لم يثبت المدعي الانحراف بالسلطة الذي يدعيه رفض هذا الادعاء[١].

كما ذهب إلى أن المدعي إذا استند إلى أن قرار المنفعة العامة قصد به تأييد قرار سابق غير مشروع، برفض منح رخصة للبناء، فإن عبء إثبات الانحراف بالسلطة الذي يدعيه يقع عليه، ويجب عليه تقديم عناصر وشواهد تؤيده، وقد اتضح للمجلس عدم تقديم المدعي لهذه العناصر[٢].

---

(1) C. E. 13-7- 1960 , Ministre de fine neas of es affaires. مشار إليه في

(2) C.E. 23-9-1966, Sammes R.R. p. 960, 509.

وفي القضاء الإداري المصري وإن كان يتعين على المدعي أن يقيم الدليل الذي يثبت ويؤكد ادعاءه ضد الإدارة، إلا أنه انطلاقاً من حرص القضاء الإداري على إعلاء المشروعية فإنه تجاوز ملف الدعاوى في مجال إثبات عيب الغاية إلى غيره من الأدلة التي يمكن للمدعي تقديمها، وهي مجموعة من القرائن من شأنها التشكيك في نوايا الإدارة وسلامة غايتها من وراء إصدار القرار بحيث ينتقل عبء إثبات عكس هذه القرائن إلى عاتق الإدارة، فإذا لم تقدم الإجابة الشافية، اعتبر ذلك منها تسليماً بطلبات المدعي، وبذلك قضت محكمة القضاء الإداري المصرية بأن لها "أن تقدر امتناع الوزارة عن نقض القرائن التي يقدمها المدعي للتدليل على أن القرار لا يمت إلى المصلحة العامة وتعقب عليه بما تستنتجه من أوراق الدعوى[١].

والتزمت محكمة العدل العليا بالأصل الذي يلقي بعبء الإثبات على المدعي فقد قضت "... وفقاً للقاعدة الإدارية أن كل قرار إداري وكل إجراء تنظيمي أو تعليمات يعتبر أنها صدرت صحيحة ووفقاً للقانون وفي حدود المصلحة العامة ما لم يثبت الطاعن عكس ذلك[٢]" وقضت كذلك "يعتبر الإجراء الإداري سليماً إلى أن يثبت ذوو الشأن مخالفته للقانون والواقع[٣]. وقضت ".... وكان على المستدعي ان القرار المطعون فيه مشوبا لعيب التعسف بإستعمال السلطة او مشوبا في عيب في الاجراءات عند صدورة ولما لم يفعل فتصبح دعواه مردودة لعدم ورود اسباب الطعن

---

(1) حكم محكمة القضاء الإداري ١٩٤٩/٦/٧ سنة ٢ ق السنة ٣، ص ٩٣٣.

(2) عدل عليا الأردنية ٩٥/٤١٤، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، عدد ١١، ١٩٩٧، ص ٤٣٨٨.

(3) عدل عليا الأردنية ٨٤/١٥٧، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، عدد ٧، ٨، ١٩٨٥، ص ١٠٦١.

عليها "[١] وقضت كذلك بقولها "الطعن بان القرار الإداري مشوب بعيب اساءة استعمال السلطة يستلزم تقديم الدليل عليه ولا يبقى قولا مجردا لا ينال من قرار الطعين"[٢]

المطلب الثاني: وسائل إثبات اساءة استعمال السلطة

إذا كانت القوانين ذكرت أوجه إلغاء القرار الإداري فإن وسائل الإثبات لم تحدد لتلك العيوب وبذلك يخضع إثباتها للقواعد العامة. وقد يلجأ المدعي لإثبات عيب الانحراف بالسلطة إلى وسائل مباشرة يستعين بها على الكشف عن عيب الانحراف بالسلطة، وقد يلجأ إلى وسائل غير مباشرة يستشف منها عيب الانحراف، وسوف يعرض الباحث الوسائل إثبات الانحراف بالسلطة في فرعين:

الفرع الأول: الإثبات المباشر لعيب اساءة استعمال السلطة

الفرع الثاني: الإثبات غير المباشر لعيب اساءة استعمال السلطة

الفرع الأول: الإثبات المباشر لعيب اثبات اساءة استعمال السلطة

يكون إثبات عيب الانحراف بالسلطة مباشراً من خلال البحث عنه في نص القرار المطعون فيه، فإذا لم يتيسر الكشف عن الانحراف بالسلطة من نص القرار فلا سبيل لذلك سوى فحص ملف الموضوع بما يحويه من مستندات

---

(1) عدل عليا الأردنية رقم ٢٠٠٥/٣٦٨ مجلة نقابة المحامين الأعداد ١،٢،٣ /٢٠٠٦ ص٢٧٥

(2) عدل عليا الأردنية رق ٢٠٠١/٧٧ مجلة نقابة المحامين الأعداد ٢٠٠٢/٤،٥،٦ ص ٦٥١

أولاً: إثبات اساءة استعمال السلطة من نص القرار

ثانياً: إثبات اساءة استعمال السلطة من ملف الموضوع

أولاً: إثبات اساءة استعمال السلطة من نص القرار

قد يكشف القاضي من نصوص القرار المطعون فيه أنه موصوم بالانحراف بالسلطة فقـد تكشف مجرد قراءة القرار عن الانحراف بالسلطة، وذلك عندما تفصح الإدارة مختارة أو مجبرة عن أسباب قرارها، فإن هذه الأسباب لما بينها وبين الانحراف من روابط قوية تنم عن الأهداف الحقيقية التي تتوخاها الإدارة من إصدار القرار[١] وكان مجلس الدولة الفرنسي في البداية حريصاً أن يكون الانحراف بالسلطة واضحاً وصريحاً في نصوص القرار ذاته وهذا النوع من التشدد أدى إلى رفض العديد من دعاوى الانحراف بسبب عدم وجود ما يثبت الانحراف في المظهر الخارجي للقرار، إلا أن مجلس الدولة الفرنسي عدل عن موقفه السابق حيث خرج عن الحدود الضيقة لنصوص القرار المطعون فيه وبدأ يقلب في الأوراق المحفوظة في ملف الدعوى[٢]. وقد قرر مجلس الدولة الفرنسي مراراً إلغاء قرارات إدارية لعيب الإنحراف إعتماداً على التعبيرات الواردة في القرار نفسه "[٣]

وقد تبنى مجلس الدولة المصري الخط الذي سار عليه نظيره الفرنسي في إثبات الانحراف بالسلطة. وكذلك فإن محكمة العدل العليا الأردنية أقرت إمكانية إثبات الإنحراف من

---

(1) د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص ٩٠٩.

(2) د. أحمد حافظ نجم، بحث السلطة التقديرية، للإدارة، مرجع سابق ص ٨٢.

(3) C.E:16 – 11 – 1900 . S . P . 57

التعبيرات الواردة في القرار الطعين، فقد يحدث أن يكون مجرد قراءة القرار أو أسبابه التي قام عليها كافية للدلالة على سوء استخدام السلطة "[١]

ثانياً: إثبات إساءة استعمال السلطة من ملف الدعوى

قد يجد القاضي وهو بصدد الكشف عن الانحراف صعوبة إذا كان انحراف الإدارة بسلطتها متقناً فلا يستطيع التوصل إليه من مجرد الاطلاع على عبارات القرار المطعون فيه، وحينئذ لا سبيل إلا باللجوء لملف الدعوى بما يشتمل عليه من أوراق ومستندات، ومن أجل ذلك حاول مجلس الدولة الفرنسي استخلاص الانحراف بالسلطة من أوراق الملف ويؤكد ذلك استخدامه عبارة "وحيث يدخل في نطاق فحص الأوراق الواردة بالملف"[٢] أو عبارة "ويخاص من أوراق الملف"[٣].

وكذلك يلجأ مجلس الدولة المصري إلى إثبات الانحراف بالسلطة من خلال أوراق ملف الدعوى وتقول المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها "وإذا خلت الأوراق مما يدل على أن واضع التقرير أو لجنة شؤون العاملين قد استهدفت أي منهم بتقرير كفاية المدعي بدرجة ضعيف

---

(1) عدل عليا الأردنية في ١٩٦٤/١١/٣٠ مجلة نقابة المحامية ١٩٦٥ ص٢١ .

(2) C.E. nou 1970, Sieur Guye . A.J.D.A 71. P 59. مشار إلي٨ في د. حلمي الدقدوقي، رقابة القضاء على المشروعية الداخلية، ص ٣٣٤.

(3) C.E. 13 npv. 1970 Sieur, lemart A.J.D.A. 71. C. P. 58. مشار إليه في د. حلمي الدقدوقي، مرجع سابق، ص ٣٣٤.

أهداف أخرى غير الصالح العام وغير تقرير الحقيقة الواضحة من ملف خدمته، فإن الانحراف بالسلطة يكون قائماً[١].

وتوسع مجلس الدولة الفرنسي في تحديد ملف الدعوى ليعطي لنفسه فرصة أكبر في الكشف عن هذا العيب، حيث اعتد بالمناقشات الشفهية المصاحبة لإصدار القرار والمتعلق بموضوعه وما يحويه الملف من مراسلات[٢] وتوجيهات الإدارة وما تقدره الإدارة من تفسيرات أو إيضاحات. وسوف يكون البحث في إثبات الانحراف عن طريق ملف الدعوى يتناول الموضوعات التالية:

أولاً: إثبات الانحراف بالسلطة من المناقشات الشفهية المعاصرة لإصدار القرار.

ثانياً: إثبات الانحراف بالسلطة مما تظهره المراسلات.

ثالثاً: إثبات الانحراف بالسلطة مما تظهره التوجهات العامة أو الخاصة لمصدر القرار.

رابعاً: إثبات الانحراف بالسلطة مما تصدره الإدارة من تفسيرات أو إيضاحات.

أولاً: إثبات الانحراف بالسلطة مما يصاحب القرار من مناقشات

قد يصل القاضي الإداري إلى انحراف الإدارة بسلطتها من المناقشات الشفهية وكان إدخال مجلس الدولة الفرنسي لتلك المناقشات كدليل لإثبات الانحراف بالسلطة نتيجة لتوسعه في تحديد مضمون الملف الإداري عند إثبات الانحراف، حيث اعتد المجلس بالمناقشات سواء أكانت سابقة

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم ٣٠٣٣ سنة ٣٩ قضائية ١٩٨٥.

(2) د.عبدالعزيز خليفة، الطعن بإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص ٤٣٨.

أو لاحقة على صدور القرار. وكان مجلس الدولة الفرنسي استخلص وجود عيب الانحراف بالسلطة من خلال المناقشات الشفهية، حيث الغى قرار وزير الزراعة والذي يقضي برفض منح السيد Arrista ترخيصاً بممارسة مهنة طب وجراحة الحيوان في فرنسا، نظراً لما في القرار من انحراف بالسلطة استشفه المجلس من دراسته لملف الدعوى والذي اتضح منه أن رئيس اللجنة كان قد وافق في المداولات على معادلة شهادة المدعي، ولكن بقية أعضاء اللجنة خالفوه في الرأي دون تقديم حجج مبرره لهذا الرفض، وقد لاحظ المجلس تردد بعض أعضاء اللجنة في اتخاذ قرار حاسم بالموضوع، بل أن رأي الوزير نفسه يتضمن أيضا ما يثبت تردده في اتخاذ قراره، وقد استخلص مجلس الدولة من كل تلك الظروف أن قرار الرفض ليس مبرراً تبريراً كافياً، ومن ثم فهو يتضمن انحرافاً واضحاً في استخدام السلطة التقديرية[1]. والواقع أن إثبات الانحراف بالسلطة بهذه الوسيلة لا يكون ميسوراً دائماً، حيث أن مداولات اتخاذ القرار تدور في مكاتب مغلقة ومحاطة بسرية يعجز الطاعن عن معرفة ما دار فيها لإثبات انحراف السلطة بوساطتها. حيث إن قلة الأحكام القضائية تدل على أنها طريق احتياطي صعب التحقيق.

ثانياً: إثبات الانحراف بالسلطة بما تظهره المراسلات

ادخل مجلس الدولة الفرنسي في مفهوم ملف الدعوى المراسلات المتعلقة بموضوع القرار المطعون فيه بالانحراف في استعمال السلطة سواء المراسلات الإدارية التي سبقت أم لحقت

(1) C.E. 5.2.1973, Arrieta, R.P. 762 أشار إليه د. عبدالعزيز خليفه في أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري،مرجع سابق ص ٤٤٠.

بالقرار، وقضى مجلس الدولة الفرنسي بأن المراسلات التي سبقت أو لحقت بالقرار المطعون فيه كثيراً ما تكشف عن نوايا الإدارة وانحرافها[١].

وكذلك اعتد مجلس الدولة المصري بالمراسلات المتبادلة بين جهات الإدارة في إثبات عيب الانحراف بالسلطة، حيث استند إليها في إلغاء قرار نقل مسؤول نقابي، عندما استبان له من فحص المراسلات المتبادلة بين شركة النيل العامة لأتوبيس غرب الدلتا والتي يعمل بها المدعي، وبين الهيئة العامة لنقل الركاب بالإسكندرية أن سبب نقل المدعي، هو نشاطه النقابي المناوئ للإدارة ودفاعه على التواصل عن حقوق العاملين بالمرفق[٢].

ويبدو أن هذه الوسيلة أفضل من سابقتها، لكنها لا يعتد عليها في إثبات الانحراف بالسلطة في أغلب الأحوال، حيث إن المراسلات تكون بحوزة الإدارة المدعى عليها أو تدعي عدم وجودها أصلاً. وقد رفضت محكمة العدل العليا الأردنية إعتبار إستشارة الجهات الأمنية قرينة على الإنحراف بقرار حل إحدى الجمعيات "[٣]

---

(1) C.E. 19.12.1952. Saurel. S.P. 58 مشار إليه في عبدالعزيز خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٤٤١.

(2) المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم ١٦٥٩، سنة ٢٤ قضائية، مجموعة أحكام، ص ٢٤.

(3) عدل عليا بتاريخ ١٩٨٣/٣/٢١ مجلة نقابة المحامين ١٩٨٣ ص ٤٩٤ .

ثالثاً: إثبات الانحراف بالسلطة مما تظهره التوجهات العامة أو الخاصة لمصدر القرار

يفحص مجلس الدولة الفرنسي التوجهات العامة أو الخاصة التي يصدرها الرؤساء الإداريون إلى مرؤوسيهم والتي بمقتضاها اتخذ القرار المطعون فيه وقد استرشد مجلس الدولة الفرنسي بتلك التوجيهات في الكشف عن الانحراف بالسلطة في قضية Barist حيث اعتمد على تعليمات صادرة من وزير المالية إلى المحافظين بألا يدفعوا إلى الملاك المنزوعة ملكياتهم التعويض المالي المنصوص عليه في القانون الذي يقرر احتكار الدولة لصناعة الثقاب، في إلغاء قرار الوزير بإغلاق مصانع الثقاب بدعوى أنها مجرد تطبيق لسلطات الضبط الإداري على المنشآت الخطيرة والضارة بالصحة العامة وذلك هروباً من دفع التعويض المالي المطلوب بالأفراد[1]، وأيضاً لا يمكن الاعتماد على التوجيهات العامة أو الخاصة في إثبات الانحراف بالسلطة لأنها تتسم بطابع السرية.

رابعاً: إثبات الانحراف من تفسيرات جهة الإدارة

تخطر الإدارة بعد رفع الدعوى، حيث تقوم بتقديم مستندات وتفسيرات تبرر قرارها المطعون فيه، فإذا تقاعست الإدارة عن القيام بذلك الواجب فإن القاضي الإداري يملك التدخل لديها بشكل آمر بأن تودع ملف الدعوى وتطبيقاً لذلك أمر مجلس الدولة الفرنسي الوزير المختص

---

[1] C.E. 26.11.1975. Bariset S.P. 934. مشار إليه في بحث د. أحمد حافظ، السلطة التقديرية للإدارة، ص ٨٥.

بالشرطة المحلية بإجراء تحقيق معين، وعلى ضوء ذلك التحقيق انتهى مجلس الدولة إلى القضاء بوجود انحراف في استعمال السلطة في القرار المطعون فيه وحكم لذلك بالغائه[١].

وكذلك فإن مجلس الدولة المصري في سبيل الكشف عن عيب الانحراف بالسلطة، أجاز لهيئة مفوضي الدولة وللمحكمة حق إجراء التحقيق واستدعاء الخصوم لسماع أقوالهم عن وقائع الدعوى مما يعين على الكشف عن عيب الانحراف بالسلطة[٢].

ومن قضاء مجلس الدولة الفرنسي حكمه في قضية Barel وفيها استبعد الوزير بعض الأفراد من الترشيح لوظيفة معينة لأسباب تتعلق بالصالح العام، فطعن صاحب الرأي على القرار تأسياً على أن الاستبعاد تم لأسباب سياسية، وقدم لمجلس الدولة قرائن تؤكد ذلك الاتهام، طلب مجلس الدولة الفرنسي من الوزير إبداء الأسباب الحقيقية لقرار الاستبعاد ولكن الوزير رفض ابداء تلك الأسباب، مما حدا بمجلس الدولة إلى إلغاء القرار، حيث اعتبر الأسباب التي بنى عليها الوزير قراره لا يستطيع أن يكشف عنه وأنها ذات طابع سياسي وبعيدة عن صالح المرفق العام[٣].

وكذلك ألغت المحكمة الإدارية العليا المصرية قراراً إدارياً طـعـن عليـه بالانحـراف بالسلطة لصدوره بباعث سياسي، حيث لم تقدم الإدارة تفسيراً لقرارها تنفي عنه الاتهام، رغم

---

(1) حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية Regal في ١٩٣٠/١/١٤، أشار إليه د. أحمد حافظ، في السلطة التقديرية للإدارة ، مرجع سابق ص ٩٢.

(2) د.عبدالعزيز خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٤٤٥.

(3) مجلس الدولة الفرنسي ١٩٥٤/٥/٢٨، قضية Barel مشار إليه في د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، ص ٩١٢.

إتاحة المحكمة لها المواعيد الكافية لذلك، مما دعا المحكمة إلى إلغاء القرار لصدوره لأسباب سياسية[١].

الفرع الثاني: الإثبات غير المباشر لعيب الانحراف بالسلطة

قد لا يكون متاحاً للقاضي التوصل إلى دليل الانحراف بالسلطة عن طريق الإثبات المباشر لهذا العيب، وعليه قد يلجأ إلى وسائل غير مباشرة للإثبات كالقرائن والظروف الخارجة عن النزاع وسوف يعرض الباحث إلى:

أولاً: إثبات الانحراف بالسلطة من مجموع القرائن المحيطة بالنزاع.

ثانياً: إثبات الانحراف بالسلطة من ظروف خارجة عن النزاع.

أولاً: إثبات الانحراف بالسلطة من مجموع القرائن المحيطة بالنزاع

إذا لم يجد القاضي في نص القرار وأوراق الدعوى ما يعينه على اكتشاف الانحراف، فإنه يبحث في مجموع القرائن المحيطة بظروف النزاع ويقصد بالقرينة استنباط أمر غير ثابت من أمر ثابت[٢] ويكون اللجوء إلى تلك القرائن أمر حتمياً عندما يخلو ملف الدعوى من أدلة الإثبات الكافية، وبالقرائن يستطيع القاضي أن يؤسس حكماً على الأمارات والشواهد والدلائل[٣] ويكون

---

[1] المحكمة الإدارية العليا، ١٩٦٠، سنة ٥، المجموعة، ص ٦٩٩.

[2] د. سليمان مرقص، أصول الإثبات واجراءاته في المواد المدنية، ص ٢٥٠.

[3] د. أحمد كمال الدين موسى، نظرية الإثبات في القانون الإداري، مرجع سابق ص ٤٠٤.

لجوء القاضي إلى القرائن القضائية في إثبات عيب الانحراف بالسلطة حرصاً منه على إعلاء مبدأ المشروعية، ومن شأن تلك القرائن التشكيك من نوايا الإدارة وسلامة غاياتها من وراء إصدار القرار بحيث ينقل عبء إثبات عكس هذه القرائن إلى عاتق الإدارة، فإذا سكتت أو لم تقدم الإجابة الشافية التي تقتنع القاضي، اعتبر ذلك منها تسليماً بطلبات المدعي[١].

وتتوافر قرائن الانحراف بالسلطة إذا ما فرقت الإدارة في المعاملة بين من هم متساوون في المراكز القانونية أو انعدام الدافع المعقول لإصدار القرار وقد يتخذ القاضي من ظروف إصدار القرار والكيفية التي نفذ بها قرينة على إنحراف الإدارة بسلطتها.

أ. قرينة التفرقة في المعاملة بين الحالات المتماثلة

يقصد بمبدأ المساواة أمام القانون والقضاء، عدم التفرقة أو التمييز بين الناس على أساس من الانتماء العنصري أو الجنس أو التمايز اللغوي أو الديني أو العقائدي أو السياسي أو الاختلاف الطبقي الاجتماعي والمالي . ويقصد بمبدأ المساواة مخاطبة كافة أفراد المجتمع بصورة موحدة ومتساوية بكل قواعد القوانين الداخلية لمجتمعهم عند توافر شروط تطبيقها عليهم، وبغض النظر عن أية أوجه أو اعتبارات للتفرقة والاختلاف فيما بينهم[٢].

والمساواة أمام التكاليف العامة "باعتبارها من المبادئ الدستورية" لا توجد إلا عندما تتماثل ظروف المكلفين ومراكزهم القانونية، فإذا ما تباينت المراكز القانونية، فإن الحال يقضي عندئذ أن

---

[1] د. سامي جمال الدين، الدعاوى الإدارية، مرجع سابق، ص ٣٧٥.

[2] د. محمود حلمي، المبادئ الدستورية العامة، مرجع سابق ص ٢٦١.

يقع العبء على من حتمت الظروف تحميله، دون أن يكون في ذلك إخلال بمبدأ المساواة في الأعباء والتكاليف[١].

وإذا ميزت الإدارة بين طائفتين من الأفراد، فأجابت طلباً ورفضت مطالب الطائفة الأخرى، فذلك يكشف عن أن الإدارة قد حابت طائفة دون أخرى لأن التفريق لا يقوم على أساس قانوني، وينقلب عبء الإثبات بالنسبة لعيب الانحراف بالسلطة إلى الإدارة، حيث يطلب منها بيان غرضها من القرار الذي ميزت فيه بين الطائفتين اللتين تماثلت ظروفهما[٢] ذلك أن مبدأ المساواة المطلقة أمر لا وجود له في عالم القانون والواقع، ذلك أن المساواة والتي هي مبدأ أساسي من المبادئ العامة للقانون ليست المساواة الحسابية بل إنها المساواة بين من تتماثل ظروفهم القانونية[٣].

ولذلك قضى مجلس الدولة الفرنسي بأن "المساواة لا يقصد بها التساوي المطلق بل المساواة النسبية[٤] وكذلك رفضت المحكمة الإدارية العليا في مصر دفاع طالب التجنس بالجنسية المصرية من أن جهة الإدارة قامت بمنح زوجته الجنسية المصرية ورفضت منحه إياها رغم تماثل الظروف حيث ذهبت المحكمة إلى أن التماثل الذي أورده المدعي بين حالته وحالة زوجته يقتصر على إثبات ضعيف أو عسف جهة الإدارة في قرارها المطعون فيه[5].

---

[1] د. منيب محمد ربيع، ضمانات الحرية في مواجهات سلطات الضبط الإداري، مرجع سابق ص ٢١٧.

[2] د. سليمان الطماوي، القضاء الإدراي ورقابته لأعمال الإدارة، مرجع سابق ص ٤١٧.

[3] د. صلاح الدين فوزي، المبادئ العامة في القانون الإداري، ص ٤١، .

[4] So qiat des C.E. 22.3.1950.، مشار إليه في د. عبدالعزيز خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرارات الإدارية، ص ٤٥١.

[5] المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم ٢٥٧٩، ١٩٩٩، ص ٤٥١.

وقد دأب مجلس الدولة المصري إلى إلغاء قرارات الإدارة التي تنطوي على الإخلال بمبدأ المساواة بين الأفراد بالرغم من تماثل مراكزهم القانونية، حيث ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى إلغاء قرار أحد المحافظين لانتهاكه لمبدأ المساواة أو المفترض توافره في جميع القرارات الإدارية "لئن كان خطر تشغيل المطاحن ليلاً لا يعدو أن يكون مجرد تنظيم حتى لا يسبب تشغيلها في هذا الوقت قلقاً أو إزعاجا للسكان، فإذا ما أصدر المحافظ مثل هذا التنظيم بقرار عام، وجب على جميع المطاحن التزامه إما أن يقيد المحافظ مطحنة بذاتها ليحظر عليها التشغيل ليلاً بقرار فردي قبل أن يكون مسبوقاً بهذا التنظيم العام الذي يسري على الكافة ففيه مجاوزة للسلطة[١].

وألغت المحكمة الإدارية قراراً أصدرته جهة الإدارة برفض تراخيص بائع متجول بالرغم من استيفاء الشروط القانونية الواجب توافرها لذلك استناداً إلى أن واقع الأمر في الأسواق لا يسمح بالمزيد من الباعة، وبالرغم من ذلك منحت ترخيصاً لغيرهم بمزاولة المهنة.. وأنه يخل بمبدأ المساواة بين أصحاب المركز القانونية المتماثلة[٢].

وكذا مجلس الدولة الفرنسي حيث ألغى قرار أحد العمد بمنع المسيرات والمظاهرات باستثناء واحدة، حيث اعتبر مجلس الدولة أن هذا الاستثناء ينم عن انحراف في استعمال السلطة لتفرقته بين طوائف وانتماءات المتظاهرين[٣].

---

(1) المحكمة الإدارية العليا، سنة ٢ قضائية، ١٩٦٠، مجموعة السنة التاسعة، ص ٧٨٠.

(2) المحكمة الإدارية العليا، طعن ٢٣٧٨، سنة ٤٠ قضائية ١٩٩٩،

(3) C.E. 1.8.1922 Shede olymp que chapenias rec. P. 917 مشار إليه في مبحث د. أحمد حافظ، السلطة التقديرية، ص ٨٧.

وإذا نجح المدعي في إثبات أن قرار الإدارة يحمل عدم مساواة بين متماثلي الظروف، فإن ذلك يشكل قرينة على وجود الانحراف بالسلطة ينتقل بموجبها عبء نفي وجود هذا العيب، إلى عاتق الإدارة، فإن لم يستطع تبرير تلك التفرقة عد ذلك دليلاً على وجود الانحراف في استعمال السلطة[1].

وفي الأردن أقرت محكمة العدل العليا أن تماثل المراكز القانونية للأفراد يكون لهم قريـنة على ضرورة المعاملة المتساوية من قبل الجهات الإدارية، وقيام الإدارة بمحاباة فئة دون أخـرى يعتبر قرينة قانونية إلى إساءة الإدارة استعمال سلطتها، ومن أمثلتها ترخيص الإدارة بإقامة عدة مظاهرات ومنع مظاهرة أخرى دون سبب مبرر، أو ترخيص الإدارة لحزب سياسي معين ورفض الترخيص لحزب آخر حيث قضت "إذا أثبتت المستدعية أن كافة الشروط الواجبة لاعتبار مشروعها مشروعاً اقتصادياً مصدقاً متوافرة وأن لجنة تشجيع الاستثمار قد منحت الأعضاء لشركة مماثلة لها فتكون اللجنة قد جانبت الصواب بذلك من جهة، وأخلت بمبدأ المساواة من جهة أخرى[٢] وقضت كذلك أن "مفهوم المساواة كما حدده الفقه الدستوري هو عدم التفرقة بين أفراد الطائفة الواحدة إذا تماثلت مراكزهم القانونية، ولا يجوز القياس بين أفراد من فئة وأخرى متى كانت كل فئة تنفرد بظروف ذاتية وخاصة تميزها وفقاً لعوامل البيئة وظروف كل فئة وتقاليدها وطبيعتها وأحكام العرف والأحوال الاجتماعية وهو ما ذهب إليه أيضاً الفقه والقضاء الإداريان[٣].

---

[1] د. عبدالعزيزخليفه أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري،مرجع سابق . ص ٤٥٥.

[2] عدل عليا الأردنية رقم ٨٣/١٤٠ مجلة نقابة المحامين الأردنيين ع(٣)، ١٩٨٤، ص ٣١١.

[3] عدل عليا الأردنية رقم ٩٧/٢١٩ مجلة نقابة المحامين الأردنيين ع (١٠، ١١) ١٩٩٨، ص ٨٦٩.

ب. انعدام الدافع المعقول

يتعين أن يكون دافع الإدارة يتعلق بتحقيق المصلحة العامة، فإذا انعدم ذلك الباعث تولدت قرينة على انحراف الإدارة بسلطتها، وعلى الإدارة عبء إثبات توافر الدافع المعقول لإصدار القرار، فالأصل أن القرارات الإدارية صدرت مشروعة ومحققة الصالح العام، إلا أن انعدام الدافع المعقول الظاهر قد يكون قرينة في يد الطاعن على انحراف الإدارة بسلطتها تسهل عليه عبء الإثبات وتيسر على القاضي الإداري مهمة إلغاء القرار الإداري المعيب، على ذلك قضت محكمة القضاء الإداري المصري بأن "انعدام السبب المعقول المبرر للقرار الإداري، وانطواء تصرف الإدارة على تمييز بعض الناس على حساب البعض الآخر دون مسوغ مقنع وأساس من الصالح العام وهو صورة من صور مشوبة القرار الإداري بالانحراف[١].

وقد قضت محكمة العدل العليا الأردنية: "إن إساءة استعمال السلطة تعني أن تقوم الإدارة باستعمال صلاحياتها التقديرية بقصد تحقيق غاية تجانب المصلحة العامة أو تحقيق غاية غير الغاية المحددة لها في القانون وأنه يتعين البحث عن الدوافع التي حملت الإدارة على إصدار قرارها فإن كان الدافع الحقيقي هو تحقيق المصلحة العامة فلا يعتبر القرار مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة" ويستخلص من ذلك أن داعي القرار يجب أن يكون تحقيق المصلحة العامة حتى لا يكون القرار مشوباً بالانحراف بالسلطة[٢].

---

[1] حكم محكمة القضاء الإداري المصري في ١٩٩٥/١/٢٨، طعن ٤٤٨، سنة ٣٦ ق.

[2] عدل عليا الأردنية رقم ٨٥/٦٠، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ع (٧، ٨) ١٩٨٦، ص ٩٢٥.

جـ. قرينة الموقف السلبي من الادعاء

قد يبدي المدعي وقائع يستشف منها انحراف الإدارة بسلطتها، فإذا لم تنكرها الإدارة عد ذلك قرينة على توافر الانحراف بالسلطة، وأن هذه القرينة عامة للإثبات سواء في مجال الانحراف بالسلطة أم غيره من عيوب القرار الإداري، إلا أن دورها يزداد أهمية في مجال الانحراف بالسلطة، حيث إن طبيعة هذا العيب تجعل إثباته بالغ الصعوبة[١] والإدارة لها تقديم أوراقها فتسمح لخصمها أن يستخلص منها عناصر إثبات لصالحه أو ان تمتنع عن ذلك فتتحمل نتيجة القرينة التي يمكن استخلاصها لصالح المدعي من هذا الامتناع[٢]. وقد أكدت محكمة القضاء الإداري في مصر ذلك صراحة أن "تقاعس الإدارة عن تقديم الأوراق المتعلقة بموضوع الدعوى يقيم قرينة لصالح المدعي تجعل المحكمة في حل من الأخذ بما قدمه من أوراق[٣].

وكذلك أقامت قرينة على صحة ادعاءات المدعي والتي انكر فيها وجود المخالفة، ومرجع استخلاص المحكمة لتلك القرينة تقاعس الإدارة من إيداع المستندات المنتجة في الدعوى حيث اعتبرت ذلك عجزاً منها عن إثبات صحة ومشروعية قرارها[٤].

وقضت محكمة القضاء الإداري كذلك بوقف تنفيذ قرار أصدرته وحدة مرور المنوفية بالامتناع عن إصدار رخصة تسيير سيارة، حيث لم تقدم الجهة الإدارة أية أوراق تنفي ما أثاره

---

(1) د.عبدالعزيزخليفة، اوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص ٤٦٧.

(2) د. محمود حلمي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٣٢٩.

(3) محكمة القضاء الإداري، قضية ١١٤٨، سنة ٢١ ق، ١٩٧٠، مجموعة أحكام، ص ٣٠١.

(4) حكم محكمة القضاء الإداري، أشار اليه د.عبدالعزيز خليفه في مرجع أوجه الطعن بقرار إلغاء القرار الإداري،مرجع سـابق ص ٤٦٨.

المدعي، رغم أن جميع المستندات تحت يدها ولو كانت ادعاءات المدعي نحو ما يخالف الحقيقة لكان بوسع الإدارة دحضها بما في حوزتها من أوراق[١].

ويلاحظ من الأحكام السابقة إقامة قرينة لصالح المدعي من موقف الإدارة السلبي استنتجت منها المحكمة عدم مشروعية القرارات بشرط أن تكون الأوراق تحت يد الإدارة وتؤكد ذلك بقولها "إذا نكلت الإدارة عن تقديم الأوراق المتعلقة بموضوع النزاع، فإن ذلك يقيم قرينة لصالح المدعي بشرط أن تكون تلك الأوراق تحت يد الإدارة . وللمحكمة الحق في إسقاط قرينة الموقف السلبي من الادعاء في حالة إيداع الإدارة للمستندات المضادة حيث ذهبت المحكمة الإدارية العليا "متى نشطت جهة الإدارة وعادت إلى جادة الصواب ووضعت الأوراق والمستندات تحت نظر المحكمة، فيغدو من المتعين حينئذ إسقاط تلك القرينة[٢].

وفي حكم آخر ذهبت المحكمة إلى أن أساس التزام الإدارة بإيداع مستندات موضوع النزاع التي تحت يدها هو تمكين العدالة من أن تأخذ مجراها الطبيعي حيث لا يجوز تعطيل الفصل في الدعوى بسبب امتناع الإدارة عن إيداع المستندات المطلوبة، ولا سيما وأن الإدارة هي التي تحتفظ في المستندات الرسمية[٣]. وكذلك أفصحت المحكمة الإدارية العليا صراحة عن اعتبارها قرينة الموقف السلبي والادعاء مجرد قرينة مؤقتة تزول بتقديم المستندات التي تطلبها المحكمة[٤].

---

[1] محكمة القضاء الداري، دعوى ٢٤، ١٩٤٠، أشار إليه د. عبدالعزيز خليفه، المرجع السابق ص ٤٦٩.

[2] المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم ١٩٩٩/٤٣٣١، شار إليه د. عبدالعزيز خليفه، المرجع السابق ص ٤٧١.

[3] المحكمة الإدارة العليا، طعن رقم ١٩٨٦/٥٧١، مجموعة المبادئ ص ٢٠٨.

[4] المحكمة الإدارية العليا طعن رقم ١٩٨٨/١٢٩٩، مجموعة المبادئ، ص ١٦٧.

اعتبر مجلس الدولة الفرنسي ادعاءات المدعي كافية لحمل الإدارة على تقديم الأوراق والإيضاحات التي يرى القاضي لزومها للإثبات[١] إلا أن مجلس الدولة الفرنسي استثنى من ذلك الأسرار المتعلقة بالدفاع القومي [٢]. واعتبر مجلس الدولة الفرنسي أن الوقائع التي تبديها الإدارة هي وحدها التي تذرع بها القرار وليس لديها دواع أخرى غيرها، لأنه لو كان لديها أسباب أخرى لأيدتها[٣].

د. إثبات الانحراف بالسلطة من طريقة إصدار القرار وكيفية تنفيذه

قد تحيط بإصدار القرار ظروف معينة، وقد ينفذ بطريقة تتم عن أطراف الإدارة بسلطتها وهنا ينتقل عبء الإثبات بخلو القرار من الانحراف إلى عاتق الإدارة، فإن فشلت الإدارة في ذلك قضي بإلغاء القرار لكونه مشوباً بالانحراف بالسلطة، وتطبيقاً لذلك فإن مجلس الدولة الفرنسي قد أخذ بالظروف المحيطة بإصدار القرار كقرينة على الانحراف بالسلطة وذلك في قضية تتلخص وقائعها في طلب أحدى شركات التاكسي بمدينة بايون الفرنسية من العمدة بالسماح لها بتسيير عدد من السيارات، قوبل طلب الشركة بالرفض من العمدة، وبالرغم من عدم احتياج المدينة لسيارات أجرة جديدة وبالرغم من أن مثل هذا القرار يخضع لسلطة العمدة التقديرية في الظروف العادية إلا أن مجلس الدولة وصمة بالانحراف حيث اكتشف بعد استقرائه للظروف المحيطة بالدعوى أن

---

(1) C.E. 21.Dec. 1960, Siew Chailloux D. 1960.

(2) C.E. 11.3.1955. Caulon, R.P. 199

(3) C.E. 13.5.1977, Perregoux, R. P. 216.

العمدة لا يستهدف بقراره تحقيق المصلحة العامة، بل حماية مصالح سائقي سيارات الأجرة في المدينة من منافسة سيارات هذه الشركة[١].

وقد سار مجلس الدولة المصري على ذات النهج حيث اعتد بالظروف التي صاحبت إصدار القرار في الحكم على مدى مشروعيته، وخلوه من عيب الانحراف وتأكيداً على ذلك استشفت المحكمة الإدارية العليا وجود قرينة على انحراف الإدارة بسلطتها من تلك الظروف "أن ملاحقة الجهة الإدارية للطاعن على أثر اعتراضه هو وبعض زملائه على بعض التنظيمات الإدارية المستخدمة.... يدل على ان القرار إنما صدر للتنكيل بالطاعن لأنه طالب بحقه فأنصفه القضاء، ومن ثم لم يكن الباعث عليه تحقيق مصلحة عامة، وبالتالي يكون مشوباً بسوء استعمال السلطة[٢].

وكذلك فإن اختيار الإدارة الوقت الملائم لإصدار قراراتها ليست مطلقاً من أي قيود، حيث استقر القضاء الإداري على أن إطلاق حرية الإدارة في اختيار الوقت الملائم للتدخل لا يعني الإسراع أو التراخي في استعمالها، بل تجد حدها الطبيعي في الوقت المعقول وأن لا تكن الإدارة مدفوعة في اختيار وقت تدخلها بعوامل لا تمت للمصلحة العامة، مما يترتب عليه اضراراً للأفراد نتيجة صدور القرار في وقت غير ملائم[٣].

---

(1) C.E. 10.2.1928 Compagine Pyrenenne de Transport par taxis, R.P. 200 أشار إليه في د. سليمان الطماوي، في مرجع القضاء الإداري، ص ٩١٩

(2) المحكمة الإدارية العليا، طعن ١٧٨٩، مجموعة المبادئ أحكام المحكمة، ١٩٦١، ص ١٠٤٩.

(3) حكم المحكمة الإدارية العليا في ١٩٨٥/١١/١٦، طعن ٨٩٩، سنة ٣٠ ق.

وكذلك فإن القضاء الإداري يستخلص عيب الانحراف بالسلطة من خلال الكيفية التي تتنفـذ بها الإدارة قراراتها، فقد تنم السرعة التي ينفذ بها القرار عن تولد قرينة على انحراف الإدارة بسلطتها حيث ذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى عدم جواز قيام الإدارة بتعديل لوائح الإسكان تهرباً من تنفيذ حكم قضائي صادر لصالح أحد الأفراد، حيث اعتبر أن ذلك يمثل انحرافاً بالسلطة(١).

ثانياً: إثبات الانحراف بالسلطة من ظروف خارجة عن النزاع

المدعي في دعوى الإلغاء هو الطرف الضعيف، وخاصة في دعوى الإلغاء للانحراف بالسلطة، لذلك فإن مجلس الدولة الفرنسي للتيسير على المدعي، لم يكتف بالتوسع في مفهوم الملف عند إثبات الانحراف بالسلطة ولم يكتف بالقرائن القضائية الناقلة لعبء الإثبات، بل ذهب إلى أبعد من ذلك بالبحث عن دليل على الانحراف بالسلطة حتى في الظروف الخارجة عن النزاع المعروض على المجلس، وهو يمثل الحد الأقصى لملاحقة انحراف الإدارة بسلطتها(٢).

فقد ألغى مجلس الدولة الفرنسي قراراً رفض فيه وزير الصحة منح المدعي ترخيصاً لفتح صيدلية، على أساس أن المدينة لا تحتاج إلى فتح صيدليات جديدة، حيث كشف مجلس الدولة أن الوزير وافق على فتح صيدلية تراخيص في نفس المدينة وفي تواريخ لاحقة لطلب الطاعن بالرغم من احتياجات المنطقة إلى صيدلية جديدة لم تتغير خلال تلك الفترة(٣). وكان دليل الانحراف

---

(1) C.E. 27.10.1971 Canmune de saint recm. P. 632.

(2) د. عبدالعزيز خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٤٧٨.

(3) C.E. 2.2.1951 Cashng, Rec. P. 78.

مستمداً من ظرف خارجي عن القرار ولاحق عليه حيث إنه بعد أن انقضى ميعاد الطعن بفترة طويلة منح لصيدلي آخر ما رفض منحه للأول وهذا غش نحو القانون.

أما مجلس الدولة المصري فإن الأمر يختلف فلم يقر هذه الوسيلة، وقد أكدت ذلك محكمة القضاء الإداري "لا يوجد وجه للتحدي في مقام إثبات عيب الانحراف بالسلطة بوقائع جدت بعد صدور القرار المطعون فيه[١]".

ويرى الباحث أن يأخذ القضاء الإداري الأردني بما أخذ به مجلس الدولة الفرنسي من إثبات الانحراف بالسلطة من ظرف خارجي عن موضوع النزاع الإداري لما في ذلك من تيسير على المدعي وهو الطرف الضعيف في الدعوى.

الخاتمة والتوصيات

تناولت هذه الدراسة موضوع الرقابة القضائية على المشروعية الموضوعية لقرارات الضبط الاداري - دراسة مقارنة – فرنسا، مصر، الاردن، من خلال ثلاثة فصول حيث تناولت الدراسة في الفصل الاول ما هية المشروعية الموضوعية لقرارات الضبط الاداري، وبان من خلال ذلك ان ركن السبب كانت نشأته قضائية في فرنسا، اما في مصر والاردن فان المشرع لم ينص بصريح العبارة على ركن السبب مما اوجد خلافا فقهيا بين منكر ومؤيد لعيب السب، أما القضاء الاداري المقارن فانه وان كان يشير الى السبب بمدلولات مختلفة، الا انه يجمع على أن قرار الضبط الاداري اذا استندت الإدارة في تبريره الى وقائع غير صحيحة يولد مفتقدا لأساسه القانوني ومن ثم يقع باطلا،واذا لم يحدد المشرع للادارة سببا بعينه لإصدار قرارها فإن ذلك لا يعني حرية الإدارة المطلقة،بل يتعين عليها اختيار السبب الذي من شأنه تبرير قرارها،واذا كان الاصل ان الإدارة لا تلتزم بتسبيب قراراتها،الا انه اذا افصحت الإدارة طواعية عن قرارها، فان هذه الاسباب تخضع لرقابة القضاء الاداري . أما عن مصطلح غاية القرار الضبطي فلم تكن التسمية محل اجماع الفقه حيث بعض الفقه يسميه عيب الانحراف وبعضه يسميه عيب إساءة استخدام السلطة وبعض الفقه يسميه عيب اساءة استعمال السلطة في حين أن المشرع المصري والأردني يسميه عيب إساءة استعمال السلطة، وقد أشارت الدراسة إلى انه مهما اختلفت الألفاظ حول تسمية هذه العيب فان ماهية هذا العيب هي البعد عن تحقيق الهدف المراد من قرارات الضبط الاداري .

وتناولت الدراسة في الفصل الثاني والثالث الرقابة القضائية على السبب والغاية في القرارات الضبطية وعلى التوالي، حيث يكاد يجمع الفقه والقضاء الإداري على أن القرارات الضبطية تتطلب رقابة اوسع من الرقابة على سائر القرارات الادارية لما لهذه القرارات من خطورة وانعكاسها على حقوق وحريات الافراد، فالرقابة على الوجود المادي للوقائع هي رقابة الحد الأدنى للتحقق من قيام القرار على سببه، ثم تمتد الرقابة الى التكييف القانوني للوقائع،وقد خرج القضاء الإداري عن الأصل العام بخصوص قرارات الضبط الاداري وأعترف لنفسه في بحث مدى ملاءمة هذه القرارات للظروف الواقعية التي اتخذت في ظلها ففرض رقابته أي مراجعة الإدارة في تقديرها لاهمية وخطورة الوقائع التي دفعتها الى التدخل وذلك لخطورة هذه القرارت على الحريات العامة للافراد وما تفرضه من قيود شديدة قد تؤدي الى اهدارها في كثير من الأحيان . اما عن غاية قرارات الضبط الاداري، فإن رجل الإدارة قد يستعمل سلطته التقديرية لتحقيق غرض غير معترف له به او تحقيق اهداف غير تلك التي حددها له القانون، فيقع هذه القرار مشوبا بعيب إساءة استعمال السلطة، وهذا العيب هو من العيوب القصدية وسواء أكانت الإدارة حسنة النية أم سيئة النية ، ثم أشارت الدراسة إلى إثبات عيب السبب وعيب الغاية ودور القاضي الإداري في اثبات هذا العيب، فاذا ما تعدت الإدارة على الحرية المصونة كان عملها غير مشروع وفي ذلك اعمال للتوازن بين مقتضيات الصالح العام والحريات العامة، فالحريات العامة التي يصونها القانون ليست مطلقة، بل يجوز تقييد ممارستها في حدود احتياجات النظام العام وبالقدر اللازم لحفظه فالصلة متلازمة بين عناصر المشروعية الموضوعية . وقد خلصت الدراسة الى العديد من النتائج والتوصيات :

اولا: النتائج :

١. اتضح من خلال الدراسة ان رقابة القضاء الاداري على قرارت الضبط الاداري أوسع من الرقابة التي يمارسها على سائر القرارات الادارية وذلك لخطورة هذه القرارات وانعكاسها على حقوق وحريات الأفراد فهذه القرارات لا تكون مشروعة الا إذا كانت ضرورية للحفاظ على النظام العام .

٢. تمتع القاضي الإداري بسلطة إحلال الأسباب الصحيحة محل الأسباب المعيبة التي استندت اليها الإدارة لا تعني أن القاضي يتدخل في عمل الإدارة او انه نصب نفسه رجلا أعلى على الإدارة والقاضي لا يصادر حرية الإدارة في اختيار الاسباب بل يقوم بذلك ضمن ضوابط .

٣. اتضح من خلال تحليل احكام محكمة العدل العليا الاردنية أن رقابتها على ملاءمة القرارات الضبطية لم تكن وفيرة في حين ان القضاء الإداري المقارن توسع في مراقبة واهمية وخطورة السبب في هذه القرارات.

٤. تعتبر الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة ذات أثر غير مباشر على الدعاوي الإدارية مما يدعو القاضي الإداري إلى ضرورة تدخله الايجابي لصالح المدعي الذي يقف متجردا من وسائل الاثبات في معظم الحالات وان الإدارة تحوز الأوراق والمستندات .

٥. لم تذهب محكمة العدل العليا في تضييق نطاق الصلاحية التقديرية ومداها في القرارت الضبطية كما فعل القضاء الاداري المقارن فهي لم تحدد ما هية العديد من الضوابط

على ممارسة الصلاحية التقديرية، وإعمال هذه الضوابط يسهم في حماية الأفراد من تعسف الإدارة فان الصلاحية التقديرية لا تعني الصلاحية المطلقة .

٦. لم تحدد محكمة العدل العليا ماهية زعزعة قرينة السلامة في مجال إثبات عدم مشروعية القرارات المطعون بها حيث اشترطت تارة مجرد توافر الدليل وفي تارة أخرى اشترطت على الطاعن أن يقدم الدليل القاطع .

٧. اتضح أن المشرع الأردني لم يضع قواعد خاصة للاثبات الإداري، وترجع محكمة العدل العليا الى المبادىء الاجرائية للإثبات المعمول بها أمام القضاء العادي .

٨. ظهر أن القضاء الإداري الفرنسي والقضاء الإداري المصري على درجات وفي ذلك ضمانات كثيرة في الطعن امام محكمة اعلى درجة وقضاه أكثر خبرة .

ثانيا : التوصيات:

١. يوصي الباحث أن يتدخل المشرع الأردني ويضيف عيب السبب بصريح اللفظ كأحد أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري وذلك حتى يستند الطاعن إليه في لائحة دعواه .

٢. يوصي الباحث أن يكون القضاء الأردني على درجات لمبررات قانونية وواقعية فالقضاء الإداري المقارن على درجات وفي ذلك تنوع في الاجتهادات القضائية وفيه كثير من الضمانات .

٣. نظرا لخطورة قرارات الضبط الإداري يتمنى الباحث على محكمة العدل العليا الأردنية أن تتوسع في رقابتها على ملاءمة القرارات الضبطية .

٤. يوصي الباحث أن تتساهل محكمة العدل العليا الأردنية في إثبات عيب إساءة استعمال السلطة فهو عيب خفي ويصعب على المدعي إثباته .

٥. يوصي الباحث أن تستقر محكمة العدل العليا في أحكامها وأن يكون هناك انسجام فيها مع كل الاحترام للمحكمة حيث لوحظ وجود تناقض وتراجع عن بعض المبادىء التي أقرتها في أحكام سابقة .

٦. يوصي الباحث أن توسع محكمة العدل العليا الأردنية رقابتها في التضييق من الصلاحية التقديرية للإدارة .

٧. يوصي الباحث أن يكون نظام الإثبات الحر هو الذي يحكم الإثبات في دعوى الإلغاء أمام محكمة العدل العليا المستند الى قناعة القاضي الإداري ودوره الكبير في إدارة الدعوى الإدارية وتكوين قناعاته .

Abstract

Judicial Control over the "substantive" Legality of Policing

Administrative Decisions

A Comparative Study among France, Egypt and Jordan

Prepared by:

Salem Khlaif Elayyan El-Eimat

Supervised by:

Dr. Khaled Samara Al Zu'bi

The policing administrative function is one of the most important functions of the administration on the ground that it may tremendously affect the rights and freedoms of people concerned. This function aims principally to protect the public and the state system in normal and exceptional circumstances.

As this study shows, persons who have tremendous power to keep the state system , are obliged at the same time to act only within the legal limits stated by parliament, and to seek specifically the purposes explicitly or implicitly intended, otherwise their decisions would be declared as to be illegal and invalid.

Decisions made in this area are, therefore, subject to intensive judicial control in comparison with other administrative decisions, bearing in mind the fact, just refereed to, that such administrative decisions are mostly affecting the rights and freedom of people.

This study, which consists of three main chapters, examines respectively the three following issues: the meaning and implications of the "substantive" legality of policing administrative decisions, the cases where power is exercised for illegal purposes , and exercising power on the ground of illegal reasons. General observations and recommendations are stated in the conclusion.

قائمة المراجع

أولاً : المراجع العربية:

- القرآن الكريم

أ. المؤلفات العامة والمتخصصة.

د. ابوالخير - عادل السعيد – الضبط الإداري وحدوده القاهرة ١٩٩٥م.

د. أبوراس - محمد الشافعي – القضاء الإداري – عالم الكتب – القاهرة.

. ابوالعثم - فهد عبدالكريم – القضاء الإداري بين النظـرة والتطبيـق – دار الثقافـة للنـشر والتوزيع – عمان – ٢٠٠٥م.

د. ابوالعينين – محمد ماهر – دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري – شروط قبول دعوى الإلغـاء وفقاً لأحكام المحكمة الإدارية العليا حتى عـام ١٩٩٦م – الكتـاب الأول – دار الكتـب القانونية، شتات – مصر – المنشورات الحقوقية صادر – بيروت، لبنان ١٩٩٨م.

د. بطيخ - رمضان محمد - الإتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي بالحد مـن سلطة الإدارة التقديرية وموقف مجلس الدولة المصري منهـا – دار النهـضة العربيـة القاهرة ١٩٩٤م.

د. ألبنا - محمود عاطف – حدود سلطة الضبط الإداري – القاهرة ١٩٧٩م.

د. الجرف - طعيمه الجرف – مبدأ المشروعية وضوابط خـضوع الإدارة العامـة للقـانون – القاهرة – دار النهضة العربية ط٣ - ١٩٧٦م.

- رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة – قضاء الإلغاء – القاهرة – دار النهضة العربية ١٩٨٤م.

د. جمال الدين - سامي - القضاء الإداري - الرقابة على أعمال الإدارة – مبدأ المـشروعية تنظيم القضاء الإداري – دراسة مقارنة – منشأة المعارف - الإسكندرية ٢٠٠٣م.

- الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية – ط١ منشأة المعارف الإسكندرية – ٢٠٠٤.

د. حافظ - محمود - القضاء الإداري - القاهرة – دار النهضة العربية ط٧ ١٩٩٣.

د. الحكيم - سعيد عبدالمنعم - الرقابة على أعمـال الإدارة فـي الـشريعة الإسـلامية والـنظم المعاصرة – القاهرة - دار الفكر العربي ط١ ١٩٧٦م ٠

د. حلمي - محمود – القضاء الإداري – قضاء الإلغاء – ط٢ ١٩٨٤م.

د. الحلو - ماجد راغب - القضاء الإداري – دار المطبوعات الجامعية ١٩٩٥م.

- الدعاوى الإدارية – دعوى الإلغاء – دعوى التعويض – دعوى التأديب

- طرق الطعن في الأحكام الإدارية – الإسكندرية – منشأة المعارف – ٢٠٠٤م.

د. خليفه - عبدالعزيز عبدالمنعم – أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري ٠دار الفكر الجـامعي – الاسكندرية –ط١-٢٠٠٢.

- دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولـة – الأسـباب والـشروط – دار الفكـر الجامعي – الاسكنرية -ط١- ٢٠٠٤م.

- شروط قبول الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقـضاء مجلـس الدولـة – دار الفكـر الجامعي الاسكنرية -ط١ ٢٠٠٥

د. خليل - محسن - القضاء الإداري اللبناني – بيروت – دار النهضة العربية ١٩٨٢.

د. ذنيبات - محمد جمال مطلق - الوجيز في القانون الإداري - الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع ودار الثقافة للنشر والتوزيع – عمان – ط١ ٢٠٠٣.

د. راضي - مازن ليلو - القضاء الإداري – دراسة الأسس ومبادىء القضاء الإداري في الأردن - دار قنديل للنشر والتوزيع – عمان – ط١ – ٢٠٠٥

د. الزعبي - خالد سماره - القرار الإداري بين النظرية والتطبيق – دراسة مقارنة في فرنسا – مصر - لبنان – الأردن – ط١ – عمان – المركز العربي للخدمات الطلابية ١٩٩٣-

علي الدين زيدان ومحمد السيد أحمد – الموسوعة الشاملة في القانون الإداري – دار الفكر الجامعي – الإسكندرية ٢٠٠٢.

د. ساري - جورجي شفيق – قواعد وأحكام القضاء الإداري – دراسة مقارنة لأحداث النظريات والمبادئ في قضاء مجلس الدولة في فرنسا ومصر – دار النهضة العربية – القاهرة – ط5 - ٢٠٠٥ – ٢٠٠٣.

د. سلامه - وهيب عياد - الإلغاء الجزئي للقرارات الإدارية – دراسة تحليلية ونقدية لأحكام القضاء الإداري في فرنسا ومصر – دار النهضة العربية – القاهرة ١٩٩٢م.

د. السويسي - فاطمة - المنازعات الإدارية – نظام مجلس شورى الدولة – المؤسسة الحديثة للكتاب – طرابلس – لبنان – ٢٠٠٤م.

د. شطناوي - علي خطار – القضاء الإداري الأردني – قضاء الإلغاء – المركز العربي للخدمات الطلابية– مركز كنعان ١٩٩٥

- موسوعة القضاء الإداري – الجزء الثاني ط١- ٢٠٠٤م – دار وائل للنشر والتوزيـع -عمان

- الوجيز في القانون الإداري ط١ عمان – دار وائل للنشر والتوزيع ٢٠٠٣ .

د. شوبكي - عمر محمد - القضاء الإداري – دراسة مقارنة ط١ – دار الثقافة للنشر٢٠٠١.

د. شيحا – ابراهيم عبدالعزيز – القضاء الإداري – مبدأ المشروعية – تنظـيم القـضاء الإداري منشأة المعارف – الإسكندرية – ٢٠٠٣.

- مبادئ وأحكام القانون الإداري – الجزء الثاني – منشورات جامعة دمشق ١٩٩٣

د. طلبه - عبدالله – مبادىء القانون الإداري – الجزء الثاني – منشورات جامعة دمشق ١٩٩٣.

د. طهراوي – هاني علي – القانون الإداري – الكتاب الاول – دار الثقافـة للنـشر والتوزيـع- ٢٠٠١

- القانون الإداري - دار الثقافة للنشر والتوزيع – عمان - ٢٠٠٦.

د. الظاهر - خالد خليل – القضاء الإداري – قضاء الإلغاء – قضاء التعويض – دراسة مقارنه – ط١ ١٩٩٩- القانون الإداري – دراسة مقارنـة – عمـان – دار المـسيرة للنـشر والتوزيع والطباعة ط١ ١٩٩٧م.

د. الطماوي – سليمان – القضاء الإداري - قضاء الإلغـاء – القـاهرة – دار الفكـر العربـي ١٩٧٦.

- نظرية التعسف في إستعمال السلطة – مطبعة عين شمس – ط٣ – ١٩٧٨.

- النظرية العامه للقرارات الإدارية - القاهرة – دار الفكر العربي ١٩٧٦.

- الوجيز في القضاء الإداري - القاهرة – دار الفكر العربي – ١٩٧٨.

- القضاء الإداري – الكتاب الأول – قضاء الإلغاء – القاهرة – دار الفكر العربي ١٩٩٦.

د. العبادي – محمد - قضاء الإلغاء في الأردن – جامعة الأسراء – ١٩٩٣.

د. عبدالبر–فاروق–دور مجلس الدولة في حماية الحقوق والحريات العامة الجزء الأول -١٩٨٨.

د. عبالحميد - ممدوح – سلطات الضبط الإداري في الظروف الإستثنائية – دراسة مقارنه ١٩٩٢.

د. عبدالتواب – معوض – الموسوعة النموذجية في القضاء الإداري – المجلد الثاني – دعوى الإلغاء – مكتبة عالم الفكر والقانون للنشر والتوزيع – ٢٠٠٣.

د. عبدالعال – محمد حسنين – الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري ط٢- دار النهضة العربية ١٩٩١م.

د. عبدالله – عبدالغني بسيوني - القضاء الإداري، قضاء الإلغاء – الإسكندرية – منشأة المعارف ١٩٩٧.

د. عبدالوهاب – محمد رفعت – القضاء الإداري – الكتاب الثاني – قضاء الإلغاء (الأبطال – قضاء التعويض وأصول الإجراءات – منشورات الحلبي الحقوقية ٠

د. عبدالباسط – محمد فؤاد – القرار الإداري - دار الفكر الجامعي – شركة الجلال للطباعة ٢٠٠٠-القضاء الإداري - مبدأ المشروعية – تنظيم وإختصاصات مجلس الدولة – دار الجامعة الجديدة للنشر – ٢٠٠٥.

د. عطار - فؤاد – القضاء الإداري – القاهرة – دار النهضة العربيـة ط١ ١٩٦٨ - القـانون الإداري – القاهرة – دار النهضة العربية ١٩٧٦.

د. عكاشة – حمدي ياسين – الأحكام الإدارية في قضاء مجلس الدولـة – منـشأة المعـارف – الإسكندرية – ط١ – ١٩٩٧م.

- المرافعات الإدارية في قضاء مجلس الدولة – منشأة المعارف – الإسكندرية ١٩٩٨

د. عكاشة – هشام عبدالمنعم – دور القاضي الإداري في الإثبـات – دار النهـضة العربيـة – القاهرة – ٢٠٠٣.

د. عمرو – عدنان – القضاء الإداري – مبدأ المشروعية – دراسة مقارنة – منشأة المعـارف – الإسكندرية – ط١ – ٢٠٠٤.

د. عيد - أدوار – القضاء الإداري وأصول المحاكمات الإداريـة - الجـزء الاول – بيـروت ١٩٧٤.

د. الغويري ـ احمد عوده ـ قضاء الإلغاء في الأردن ط ١ - مطـابع الدسـتور التجاريـه ١٩٨٩.

د. فهمي - مصطفى ابوزيد - القضاء الإداري ومجلس الدولة، قضاء الإلغاء الجـزء الأول – ط ١٠ – دار المطبوعات الجامعية – الإسكندرية -١٩٩٨.

د. فوزي – صلاح الدين المبادئ العامة في القـانون الإداري،دراسـة مقارنـة – دار النهـضة العربية- ١٩٩١م.

د. القحطاني - محمد عبيد الحاوي – الضبط الإداري – سلطاته وحدوده فـي دولـة الامـارات العربيه دراسة مقارنه مع مصر – ٢٠٠٣

د. القطارنه – خالد – إثبات دعوى الإلغاء – دراسة مقارنه – دار قنديل للنشر والتوزيع – عمان ط ١ – ٢٠٠٦

د. القضاة – مفلح – البينات في المواد المدنية والتجارية، ط٢، المطابع التعاونية- عمان ١٩٩٤م.

د. القيسي – اعاد محمود – القضاء الإداري ط ١.

د. كنعان – نواف – القانون الإداري – الكتاب الثاني ط١ – عمان -١٩٩٦.

- القضاء الإداري في الأردن – ط١ دار وائل للنشر والتوزيع -١٩٩٩.

د. محمد – صبري محمد السنوسي – الاعتقال الإداري بين الحرية الشخصية ومقتضيات النظـام العام – دراسة شامله لمختلف أسباب الاعتقال الإداري في كل من مصر وفرنسا والرقابة القضائية عليها – القاهرة ١٩٩٦.

د. مهنا – محمد فؤاد – مبادىء واحكام القانون الإداري – الإسكندرية مؤسسة شـباب الجامعـه للطباعة والنشر- ١٩٧٣

د. الوكيل – محمد – حالة الطوارىء وسلطات الضبط الإداري – دراسة مقارنه – دار النهـضه العربيه القاهرة ط١-٢٠٠٣.

لون مارسو – أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي – ترجمة احمـد يـسري، دار الفكـر الجامعي الإسكندرية، ط١٠، ١٩٩٥.

ب : الابحاث والمقالات :-

د. الغويري – احمد عوده – إجراءات التقاضي الإدارية أمام محكمة العدل العليا الأردنية – مؤتة للبحوث والدراسات، جامعة مؤتة – المجلد السادس العدد ٣-١٩٩١.

د. بطارسه – سليمان سليم – عيب انحراف السلطه (المصطلح طبيعة العيب وطريقـه إثباتـه) بحث منشور في مجله دراسات علوم الشريعة والقانون المجلد ٣٠ العدد ٢-٢٠٠٣.

د. الجمل – يحيى – رقابة مجلس الدولة الفرنسي على سلطة الإدارة في تكييف الوقائع – مقالـة منشورة بمجلة القانون والاقتصاد – السنة ٤١ العددان ١،٢ /١٩٧١.

د. الزعبي – خالد سماره – إجراءات قضاء الإلغاء أمام محكمة العدل العليا الأردنية.

د. الشطناوي – علي خطار – حق الأمن الشخصي في التشريع الأردني، بحث منشور في مجلـة دراسات علوم الشريعة والقانون المجلد ٢٤ العدد ١-١٩٩٧.

د. الشطناوي – علي خطار – الضوابط القضائيه التي اوردتها محكمة العدل العليا على ممارسـة الإدارة لصلاحيتها التقديرية، بحث منشور في مجلة دراسات علـوم الـشريعة والقـانون المجلد ٢٦ العدد ١.

د. كنعان – نواف – وسائل الإثبات الإداري في قضاء محكمة العدل العليا، بحث منشور في مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون الجلد ٢٦ العدد ١- ١٩٩٩.

د. كنعان – نواف – اتجاهات محكمة العدل العليا في الرقابـة علـى سـلطات الـضبط الإداري وقراراته – مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، الجلد ٢٧ العدد ١ -٢٠٠٠.

د. نجم – احمد حافظ – السلطة التقديرية للإدارة ودعاوى الانحراف بالـسلطة – مجلـة العلـوم الإدارية – النسخة ٢٤ – العدد الثاني ١٩٨٢.

ج : الوثائق والمجلات :

- مجموعات احكام محاكم مجلس الدولة الفرنسي.
- مجموعات احكام المحكمة الإدارية العليا المصرية.
- مجموعات احكام محكمة القضاء الإداري المصرية.
- مجموعات احكام محكمة العدل العليا الأردنية.
- مجلة نقابة المحامين الأردنيين.
- مجلة دراسات الجامعه الأردنية – عمادة البحث العلمي – عمان.
- مجلة مؤته للبحوث والدراسات – جامعة مؤته – الكرك.
- مجموعة المبادىء القانونيه لمحكمة العدل العليا الجزء (١،٢،٣) محمد خلاد.

د : القوانين والأنظمة:-

- الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢.
- قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ السنة ١٩٧٢ وتعديلاته.
- قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم ٢ لسنة ١٩٩٢ ورقم ٢ لسنه ٢٠٠٠.
- القانون المدني الأردني رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٦.
- قانون البينات الأردني رقم ٣٠لسنة ١٩٥٢ ورقم ٣٧ لسنة ٢٠٠١.
- قانون منع الجرائم الأردني رقم ٧ لسنة ١٩٥٤.

- قانون الزراعه الأردني رقم ٤٤ لسنة ٢٠٠٢.

- قانون البيئه الأردني رقم ٥٢لسنة ٢٠٠٦.

- قانون الامن العام الأردني رقم ٣٨ لسنة ١٩٦٥ ورقم ٢ لسنة ٢٠٠٣.

- قانون الاقامه وشؤون الاجانب رقم ٢٤ لسنة ١٩٧٣ ورقم ٩ لسنة ٢٠٠٠.

- قانون الاجتماعات العامه رقم ٤٥ لسنة ٢٠٠١.

- قانون جوازات السفر رقم ٥ لسنة ٢٠٠٣.

- قانون البلديات رقم ٢٩ لسنة ١٩٩٥ ورقم ٧ لسنة ٢٠٠٢.

- قانون تشكيل المحاكم النظاميه رقم ٢٦ لسنة ١٩٥٢.

- قانون الدفاع رقم ١٣ لسنة ١٩٩٢.

- قانون السير الأردني رقم ٤٧ لسنة ٢٠٠١ ورقم ٥٣ لسنة ٢٠٠٢.

- قانون رخص المهن الأردني رقم ٩ لسنة ٢٠٠٢.

- نظام التشكيلات الإدارية رقم ٤٧ لسنة ٢٠٠٠.

- نظام الدفاع رقم ٥ لسنة ١٩٣٥.

هـ: الرسائل الجامعية :

د. الحكيم – سعيد عبدالمنعم – الرقابة على اعمـال الإدارة فـي الـشريعة الإسـلامية والـنظم المعاصرة – القاهرة – دار الفكر العربي – ط١ -١٩٧٦ – رسالة دكتوراه

- عزوز – سكينه – عملية الموازنه بين اعمال الضبط الإداري والحريـات ألعامـه- جامعـة الجزائر – معهد الحقوق والعلوم الإدارية – ١٩٩٠- رسالة ماجستير

- الدقدوقي – حلمي – رقابة القضاء على المـشروعيه الداخليـه لاعمـال الـضبط الإداري – الإسكندرية ط١ دار المطبوعات الجامعية – ١٩٨٩

- الشخانبة – عبد علي – القرارات الادارية ومبدأ المشروعية – دراسة مقارنة – مصر والاردن – رسالة ماجستير كلية الحقوق – الجامعة الاردنية – ١٩٨٨.

- عبدالعال – محمد حسنين – فكرة السبب في القرار الإداري – رسـالة دكتـوراه – القـاهرة ١٩٧٠.

- العقيلي – إبراهيم سالم – عيب اساءة استعمال السلطة في قضاء الإلغاء دراسة مقارنـه فـي القضاء الإداري الأردني مع القضاء الإداري اللبناني – رسـالة ماجـستير – الجامعـة الأردنية ١٩٩٠.

د. اسماعيل – محمد شريف – سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائيه – دراسة مقارنه – رسالة دكتوراه – كلية الحقوق – جامعة عين شمس ١٩٧٢.

د. البرزنجي – عصام عبدالوهاب – السلطه التقديرية للإدارة والرقابة عليها – رسالة دكتوراه – كلية الحقوق – جامعة القاهرة - ١٩٧٠.

د. ربيع – محمد منيب – ضمانات الحرية في مواجهة سلطات الضبط الإداري – رسالة دكتوراه – جامعة عين شمس- ١٩٨١.

د. موسى – احمد كمال الدين – نظرية الإثبات في القانون الإداري – رسالة دكتوراه – مطـابع الشعب – القاهرة ١٩٧٦.

ثانياً : المراجع الأجنبية :

- المراجع باللغة الفرنسية

1. VEDEL (G) Droit . Administration . paris . p.v.f 1980
2. Auby (J.M) et Ducos (R) : Drot adminstratif . Dallo .ed 1970
3. De Laubadere (A) : traiet de drot adminstratif , T.L, ed 1976
4. Duguit (L) : Traite de droit administratif , ed 1923
5. Hauriou (m) :Traite de de droit administratif , T.2. Parise , siery , ed
6. Hauraiou , précis elemntraire ed 1933 de drost adminstratif 1928
7. Rivero (J) : Droit administratif , dalloz , 12e – ed 1987
8. Waline (M):Traite sirey de droit administatif . sirey , ge – ed 1963
9. Bonnard précis de droit administratif , L.G.D.J,4e – ed 1934

ملخص أطروحة

بعنوان

الرقابة القضائية على المشروعية الموضوعية لقرارات الضبط الإداري - دراسة مقارنة – فرنسا - مصر – الأردن

إعداد الطالب: سالم خليف عليمات

إشراف الأستاذ الدكتور: خالد سمارة الزعبي

تعد وظيفة الضبط الإداري من أهم الوظائف التي تؤديها الإدارة وتمس الأفراد في حقوقهم وحرياتهم الشخصية ، وقد اتسع نشاط الضبط الإداري ليشمل مختلف المجالات بهدف تحقيق الصالح العام ، ويهدف الضبط الإداري إلى تنظيم ممارسة الأفراد لحرياتهم من جانب وحماية نظام الدولة ووقايته من جميع الأخطار التي تهدده في أمنه وسكينته وصحته وآدابه بما تفرضه سلطات الضبط الإداري وتقرره من قرارات سواء في الظروف العادية أم في الظروف الاستثنائية من جانب آخر.

وأشارت الدراسة الى أنه بموازاة الامتيازات والصلاحيات التي خولها المشرع للقائمين على وظيفة الضبط الإداري لمواجهة أي تهديد في سلامة المجتمع وأمنه، فإن المشرع ألزم هذه السلطات والقائمين عليها بالخضوع لحكم القانون ومنع الانحراف عن الغايات والأهداف التي حددها المشرع .

وأقر القضاء الإداري في كل من فرنسا ومصر والأردن على ضرورة أن تكون هناك ضوابط على سلطة الإدارة ، وبالتالي اخضع هذا القضاء أعمال الضبط الإداري لرقابة واسعة

تتجاوز حدود الرقابة العادية التي يباشرها على سائر القرارات الإدارية ، وذلك لخطورة قرارات الضبط الإداري وانعكاسها المباشر على حقوق الأفراد وحرياتهم العامة .

وتناولت الدراسة الرقابة الموضوعية التي يباشرها القضاء الإداري (عيبي السبب والغاية) من خلال ثلاثة فصول ، وتناولت الدراسة في الفصل الأول ماهية المشروعية الموضوعية لقرارات الضبط الإداري ، في حين تم تخصيص الفصلين الثاني والثالث لموضوع الرقابة القضائية على كل من عيبي السبب والغاية في قرارات الضبط الإداري وعلى التوالي، وخلصت الدراسة إلى العديد من النتائج والتوصيات .

Abstract

Judicial Control over the "substantive" Legality of Policing

Administrative Decisions

A Comparative Study among France, Egypt and Jordan

Prepared by:

Salem Khlaif Elayyan El-Eimat

Supervised by:

Dr. Khaled Samara Al Zu'bi

The policing administrative function is one of the most important functions of the administration on the ground that it may tremendously affect the rights and freedoms of people concerned. This function aims principally to protect the public and the state system in normal and exceptional circumstances.

As this study shows, persons who have tremendous power to keep the state system , are obliged at the same time to act only within the legal limits stated by parliament, and to seek specifically the purposes explicitly or implicitly intended, otherwise their decisions would be declared as to be illegal and invalid.

Decisions made in this area are, therefore, subject to intensive judicial control in comparison with other administrative decisions, bearing in mind the fact, just refereed to, that such administrative decisions are mostly affecting the rights and freedom of people.

This study, which consists of three main chapters, examines respectively the three following issues: the meaning and implications of the "substantive" legality of policing administrative decisions, the cases where power is exercised for illegal purposes , and exercising power on the ground of illegal reasons. General observations and recommendations are stated in the conclusion.

التفــويض

أنا سالم خليف عليمات .....

افوض جامعة عمان العربية للدراسات العليــا بتزويــد نسخ من أطروحتـــي للمكتبـــات أو المؤســـسات أو الهيئـــات أو الأشخاص عند طلبها.

سالم خليف عليمات

التوقيع

التاريخ ٢٠٠٧/٦/١٦

قرار لجنة المناقشة

نوقشت هذه الأطروحة وعنوانها

الرقابة القضائية على المشروعية الموضوعية لقرارات الضبط الإداري

" دراسة مقارنة " فرنسا – مصر – الأردن

وأجيزت بتاريخ ٢٠٠٧/٦/١٦

اعضاء لجنة المناقشة	التوقيع
١.أ.د. محمد سليم الغزوي	رئيساً ....
٢.أ.د.خالد سمارة الزعبي	مشرفاً وعضواً ....
٣.أ.د.نعمان الخطيب	عضواً ....
٤.د.محمد وليد العبادي	عضواً ....